الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة



خصخصة المرافق العامة

ونظام ال B.O.T الوجه المعتدل للخصخصة في قطاع الإتصالات

رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والإدارية - قسم التخطيط والإدارة مهني

إعداد الطالب

جمال شكيب فواز

لجنة المناقشة

الدكتور موسى محمد إبراهيم	الأستاذ المشرف	رئيسا
الدكتور جان سليم العلية	أستاذ مساعد	عضوا
الدكتور عارف حسن توفيق العبد	أستاذ مساعد	عضوا

2018

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة

خصخصة المرافق العامة

ونظام أل B.O.T الوجه المعتدل للخصخصة في قطاع الإتصالات

رسالة أعدّت لنيل شهادة الماستر في العلوم السياسية والإدارية - قسم التخطيط والإدارة مهني

إعداد الطالب

جمال شكيب فواز

لجنة المناقشة

الدكتور موسى محمد إبراهيم	**الأستاذ المشرف**	**رئيساً**
الدكتور جان سليم العلِّية	**أستاذ مساعد**	**عضواً**
الدكتور عارف حسن توفيق العبد	**أستاذ مساعد**	**عضواً**

2018

إهـــــداء

إلى

روح والدي ووالدتي رحمهما الله تعالى

إلى

زوجتي الغالية عناية نبيل ديب

إلى

بناتي الحبيبات الدكتورة آلاء، الدكتورة آية الأستاذة مروة ونور اللواتي كنَّ خير دافع لي في مسيرتي العلمية.

إلى

إخوتي الأعزاء الذين لم يبخلوا عليَّ يوماً من توجيه وتشجيع خاصة أخي الأستاذ نظير الذي كان خير داعم لي.

إلى

زملائي الأعزاء في الجامعة اللبنانية قسم التخطط والإدارة

إلى

من كان مرشداً وموجهاً فأغنى رسالتي بعلمه

أستاذي المشرف الدكتور موسى محمد إبراهيم

أهدي هذا العمل المتواضع

شكر وتقدير

أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية ممثلة بالعمادة والإدارة والأخوة العاملين فيها من أمانة السر وأساتذة وموظفين وجزيل الشكر إلى القارئ الأول الدكتور جان العلِّيّة ولما سيبديه من ملاحظات قيمة تساهم في إغناء هذه الرسالة، كما وأتقدم من القارئ الثاني الدكتور عارف حسن توفيق العبد لتكرمه المشاركة في لجنة المناقشة.

وأخص بالشكر والتقدير معالي وزير الإتصالات الأستاذ جمال الجراح لموافقته على طلب التدريب وإلى جميع من ساعدني من مستشارين وأمانة سر مكتب معالي الوزير وإلى رئيس قطاع التدريب في مؤسسة أوجيرو الأستاذ مصطفى التنير والأستاذة رولا الخطيب اللذين وفرا لي كل المعلومات.

المخطط العام

القسم الأول: وزارة الإتصالات

- مقدمة:

الفصل الأول: نشأة وتطور تنظيم عمل وزارة الإتصالات

- نشأة وزارة البريد والبرق والهاتف
- التنظيم الداخلي في الإدارات العامة
- مبحث أول: مهمة وسياسة الوزارة
- مبحث ثاني: وزارة الإتصالات وهيكليتها التنظيمية
- مبحث ثالث: قانون الإتصالات رقم 2002/431

- الفصل الثاني: خطة وزارة الإتصالات 2020

- مبحث أول: مراحل تطبيق الخطة
- مبحث ثاني: قرارات ونتائج خطة وزير الإتصالات
- مبحث ثالث: مكافحة وتهريب الأجهزة الخليوية وحماية المستهلك من التزوير
- مبحث رابع: مذكرة وزير الإتصالات المتعلقة بإعطاء التراخيص بإستيراد الأجهزة والمعدات

القسم الثاني: خصخصة المرافق العام ونظام أل B.O.T

- مقدمة

الفصل الأول: خصخصة المرافق العامة

القسم الأول

وزارة الإتصالات

المقدمة:

لقد أصبحت الخصخصة ظاهرة عالمية، وقد شهدت في السنوات الأخيرة إتجاهاً تصاعدياً مستمراً، وأحدثت تغييراً كبيراً في بيئة الإقتصاد الوطني والعالمي، وإزدادت نسبة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي والإجمالي في معظم الدول النامية، والإقتصاديات في الدول المتقدمة.

وقد أثبتت التجارب بأن الحكومات في الدول النامية التي إعتمدت الخصخصة قد جنت مكاسب كبيرة نتيجة بيع أصول مملوكه للدولة. مما أدّى إلى تضاعف أو تزايد عدد الدول النامية التي تطبق الخصخصة الكلية أو الجزئية في إدارة المرافق العامة.

أما على الصعيد الدولي فقد شهد حالياً طرح لمسألة الخصخصة، وقد ساعد على ذلك التقارير التي صدرت عن خبراء إقتصاديين، وكذلك الإقتراحات التي قدمها خبراء من البنك الدولي.

تتعدد الطرق في إدارة الإدارات العامة في الدولة، وتسعى الإدارة من خلال إعتمادها إحدى الطرق إلى تحقيق المنفعة، أو المصلحة العامة التي هي غاية كل نشاط إداري هذا من جهة، أما من جهة ثانية فقد تسعى الإدارة من خلال إعتمادها إحدى الطرق، ليست إلى تخفيف المنفعة العامة فقط، بل إلى معالجة ما بالمرافق العامة وإداراتها من مشاكل، كمعالجة الفساد الإداري عن طريق الخصخصة، أو قد يكون الهدف من الإدارة هو إنشاء مشاريع، أو مرافق عامة مهمة للدولة لا تقدر الدولة على تمويها، أو إدارته ا بالشكل المطلوب، هذا بالنسبة إلى الدول عامة.

أما في لبنان والذي يعاني من أزمة إقتصادية خانقة، نتيجة إدارة القطاع العام لمرافق الدولة، فإن الإدارة تعاني من العديد من المشاكل خاصة قطاع الإتصالات. ولكن هل إعتماد الخصخصة له نتائج إيجابية أكيدة، وهل هناك من سلبيات تواجه هذه الإيجابيات؟

ومن خلال هذه التساؤلات سوف نحاول أن نوضح بعد الحلول لمعالجة هذه المعضلة، وما هو دور وزارة الإتصالات وخاصة في إعتمادها الخصخصة عن طريق نظام البوت B.O.T، الذي يعتبر من الأنظمة الفعالة لحل مشاكل الإتصالات، وإشراك القطاع الخاص الذي يتمتع بالثقة، والذي يمتلك القدرات المالية والتكنولوجية والإدارية لجعل هذا القطاع رابح ومنتج، وكل هذه التساؤلات والتي تمثل الإشكالية الحقيقية من خلال إعداد هذه الرسالة والتجربة المتاحة لمعالجة مشاكل الإدارة هي:

1- الشراكة الوطنية: وتكون على شكل شركة تجارية تكون الدولة اللاعب والمشارك الأساسي والأكبر فيها.

2- الإمتياز: ويكون بأن تقوم الدولة بتكليف أحد أشخاص القانون الخاص، في الغالب بإدارة مرفق عام، وإستغلاله لمدة محدودة من الزمن قد تكون نسبياً طويلة حسب العقد المبرم بين الدولة الممثلة من قبل الإدارة العامة، والقطاع الخاص.

3- الإدارة غير المباشرة: وتكون بأن تعهد الدولة لفرد، أو لشركة خاصة بإدارة إحدى المرافق وإستغلاله لحساب السلطة العامة، مقابل تقاضيه مبلغ محدد في العقد، أو نسبة محددة من الأرباح.

4- الخصخصة عن طريق B.O.T: وهو ما سنقوم بشرحة تفصيلياً نظراً لأهميته خصوصاً، وأنه أصبح يطرح على صعيد واسع في لبنان كحل لعدة مشاكل تواجهها الدولة وإداراتها العامة.

وأصبحت الحاجة ملحة لمساهمة القطاع الخاص من أجل تأمين إدارة جيدة ومنتجة، وإيجاد الحلول المناسبة للعديد من المشاكل التي تعانيها الإدارة، وخاصة إدارة قطاع الإتصالات، لذلك سنعمد إلى تقسيم هذه الرسالة إلى قسمين:

القسم الأول: وزارة الإتصالات

القسم الثاني: خصخصة الإدارة العامة ونظام أل B.O.T

القسم الأول- وزارة الإتصالات:

تتولى وزارة الإتصالات إنشاء وتجهيز وإستثمار وصيانة كافة خدمات الإتصالات، وتشمل كافة خدمات الهاتف الثابت والهاتف المحمول وكافة خدمات الإنترنت والخدمات البريدية، وتحدد الرسوم المفروضة على إستيفاء هذه الخدمات، ومراقبة أنشطة القطاع الخاص في مجال الإتصالات وعقد الإتفاقات الدولية في هذا المجال.

كان القانون الصادر في العام 1959 يقر مبدأ حصر الإتصالات بالدولة اللبنانية التي نستطيع أن ترخص للقطاع الخاص بالإستثمار في مجال الخدمات التي لم تعمد الدولة إلى تقديمها.

ولكن مع صدور قانون الإتصالات 431 في عام 2002، وإقرار مبدأ تحرير قطاع الإتصالات، أتاحت الوزارة للقطاع الخاص الفرصة للإستثمار في كافة خدمات الإتصالات، إلا أن خدمات الهاتف الثابت والهاتف الخليوي لا زالت تدخل ضمن قاعدة الحصرية، بحيث لا يمكن لغير الدولة ممثلة في وزارة الإتصالات أن تستثمر خدمة التخابر ، وما يتفرع عنها من خدمات لا سيما خدمات نقل الصوت عبر بروتوكول الإنترنت، وإن الدولة رغم ملكيتها لهذا القطاع أناطت بالقطاع الخاص إدارة شبكتي الخليوي، وهي تعتزم إطلاق مناقصة عالمية لتلزيم إدارة هاتين الشبكتين وإنشاء شبكة ثالثة.

أما بالنسبة لخدمات الإنترنت، فإن وزارة الإتصالات وضعت كافة التجهيزات وشبكات الألياف الضوئية وشبكة DSL وخدمات 3G و 4G، إلا أنها منذ البداية لم تحتكر هذا القطاع، وإنما أتاحت للقطاع الخاص فرص متعددة للإستثمار سواء بصفتهم مقدمي خدمات إنترنت أو مقدمي خدمات معلومات.

وكانت تتولى وزارة الإتصالات إدارة حصرية الخدمات البريدية وكل ما يتفرع عنها من خدمات عامة وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة ولنصوص الإتفاقات البريدية العربية والدولية.

لكن مع إناطة مهمة إدارة البريد بشركة ليبان بوست، والترخيص لبعض الشركات بتولي مهمات النقل البريدي الداخلي والخارجي، فإن دور وزارة الإتصالات حالياً هو دور رقابي على المشغل للقطاع البريدي، وكذلك فإن للوزارة دوراً تنظيمياً لهذا القطاع.

بحيث تخضع شركات النقل البريدي للأنظمة التي تضعها وزارة الإتصالات، وكذلك تلتزم بالتعرفة البريدية والطوابع البريدية التي تصدرها الوزارة.

وبإنتظار تطبيق قانون الإتصالات رقم 2002/431 فإن الوزارة ما زالت هي المنظم والمشغل والمراقب لهذا القطاع بكافة عناصره.

الفصل الأول: نشأة وتطور تنظيم وعمل وزارة الإتصالات

نشأة وزارة البرق والبريد والهاتف:

أنشئت وزارة البرق والبريد والهاتف بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 111 في 12 حزيران سنة 1959.

- تنظيم الإدارات العامة: إن رئيس الجمهورية اللبنانية بناءً على الدستور اللبناني وبناءً عل القانون الصادر بتاريخ 12 كانون الأول سنة 1958، وبناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء وبعد موافقة مجلس الوزراء يرسم ما يأتي:

- **الوزارات:** يتألف جهاز الدولة المركزي من المديريات العامة لرئاسة الجمهورية ولرئاسة الوزارة من وزارات الدولة، منها وزارة البرق والبريد والهاتف.

- تحدث الوزارة وتلغى بقانون خاص.

- تتألف الوزارة من مديرية عامة أو أكثر، وتقسم المديرية العامة إلى مديريات ومصالح، والمديريات والمصالح إلى دوائر وأقسام.

- تحدث المديريات العامة والمديريات والمصالح وتلغى بقانون.

- تحدث الدوائر والأقسام وتلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

- تحدد الملاكات بقانون خاص لكل وزارة ومنها ملاكات وزارة البرق والبريد والهاتف.

التنظيم الداخلي في الإدارات العامة:

1- تنظم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، وتحدد عدد الدوائر والأقسام في كل منها، وتعين الصلاحيات العامة وكيفية توزيع هذه الصلاحيات بين مختلف المديريات العامة، والمديريات والدوائر والأقسام.

2- تحدد بقرار من الوزير بعد إستطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف والأصول الواجب إتباعها في كل نوع من المعاملات والمهل الواجب إتخاذها فيها، وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية.

مبحث أول: مهمة وسياسة الوزارة

يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بها تطبيق الأنظمة والقوانين بكل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إداراته وما خص به.

يتولى وزير الإتصالات وضع القواعد العامة (السياسة العامة للوزارة) لتنظيم خدمات الإتصالات في لبنان، والإشراف على التنفيذ وإقتراح مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الإتصالات.

تماشياً مع هذا الواقع تهدف السياسة العامة التي رسمتها وإعتمدتها وزارة الإتصالات إلى رفع قدرة قطاع تكنولوجيا الإتصالات والمعلومات، وجعلها القوة الحاسمة لتسريع عملية النمو الإقتصادي الشامل، وإلى تأهيل البنى التحتية لقطاع الإتصالات لتأمين خدمة ذات جودة عالية للمواطن، وتمكين لبنان من إستعادة دورة في المنطقة كرائد في عالم الإتصالات والمعلومات وإستثمار الأجواء اللبنانية والتي تعد من السيادة الوطنية في مجال الإستفادة من النقل **الجوي**، وخدمات الإتصالات السلكية واللاسلكية للبنان والدولة العربية والدولية، التي تستعمل الأجواء اللبنانية في نقل المعلومات والمعاملات عبر الأقمار الإصطناعية والتي تدر لخزينة الدولة الأموال لخدمة الإقتصاد الوطني.

إعتمدت هذه السياسة بهدف التصدي لأساس المشكلات ووضع خطة متكاملة بعيداً عن الحلول المجتزأة والإرتجالية، لأن المشاريع الجزئية التي تفتقر إلى التخطيط، والتي لن تعالج المشكلة البنيوية لقطاع الإتصالات ولن تحقق التطوير المطلوب .

إن تحقيق هذه السياسة يستند على تطبيق قانون الإتصالات 2002/431 الذي ينظم قطاع الإتصالات وخطة 2020 لوزارة الإتصالات لمواكبة التطور الهائل في قطاع خدمات الإتصالات والتكنولوجيا إن كان في تطوير الهاتف الثابت أو المحمول.

ويتم الإضاءة على هذه الخطة من خلال إعداد هذه الرسالة، ولكن لا بد للسياسة العامة لقطاع الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات أن تقرر الحكومة وتتخذ كافة الإجراءات لتطور هذا القطاع من إعداد المشاريع والقوانين وتحديثها بما يتلاءم مع هذا التطور المتقدم ليتمكن لبنان من المنافسة في إنتاج خدمات الإتصالات وتكنولوجيا المعلومات على المستوى الإقليمي والدولي.

بحيث يؤدي إلى جذب الإستثمارات المحلية والدولية وخلق فرص عمل متميزة، وتحقيق عوائد ربحية وتعزيز النمو الإقتصادي.

وللحكومة أيضاً أن تُفَعِّل تكنولوجيا المعلومات الوسائل المستخدمة في التطوير التعليمي والإجتماعي للموارد البشرية، وأن تقوم المؤسسات الحكومية بإستغلال الفرص التي توفرها تكنولوجيا المعلومات والإتصالات لرفع كفاءة أدائها وتيسير إجراءاتها مع المواطن والشركات، وأن تتخذ كافة الإجراءات العملية لضمان قيام قطاع الأعمال للإستفادة منها، وايضاً لتنشيط أداء القطاعات الصناعية والخدماتية وزيادة قدرتها التنافسية، وأن تقوم وزارة الإتصالات بتحمل مسؤولياتها بوضع البرامج التثقيفية، والتسهيل للإقبال على خدمات قطاع الإتصالات وللإستفادة من تكنولوجيا المعلومات وبأسعار مناسبة محلياً وإقليمياً ودولياً.

مبحث ثاني: وزارة الإتصالات وهيكليتها التنظيمية وتعديل تسمية الوزارة

تم تعديل تسمية الوزارة بموجب قانون صادر من مجلس النواب المعدل رقم 11/ في 1980/5/17 وينشر رئيس الجمهورية اللبنانية، ويستعاض عن إسم وزارة البرق والبريد والهاتف بإسم جديد وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.

فقرة أولى: هيكلية وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسليكة

- تتألف وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية من الوحدات الإدارية التالية:
- المصلحة الإدارية المشتركة.
- المديرية العامة لإنشاء وتجهيز المواصلات السلكية واللاسلكية.
- المديرية العامة لإستثمار وصيانة المواصلات السلكية واللاسلكية.

- المديرية العامة للبريد.

تحدد مهام هذه الإدارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية وخلال ستة أشهر.

يحق للحكومة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح الوزير المختص وخلال ستة أشهر من تاريخ العمل بهذا القانون ما يلي:

أولاً: تحديد ملاك الوزارة وتسمية الوظائف من جميع الفئات وتحديد أعدادها وكيفية إرتباطها والشروط الخاصة للتعيين فيها وصلاحياتها وسلسلة الرتب والرواتب والتعويضات على أنواعها.

ثانياً: دمج الأحكام التشريعية والأصول الإدارية والمالية الخاصة المتعلقة بالوزارة وبالهيئات والشركات الخاضعة لوصايتها، وتعديلها أو ألغاؤها ووضع نصوص جديدة تتناسب مع التنظيم الجديدة للوزارة.

ثالثاً: إنشاء إدارات جديدة إذا إقتضت الضرورة، ويحق للحكومة بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح الوزير المختص، وخلال مدة ثلاثة اشهر من تاريخ صدور المراسيم، والمنصوص عنها في هذا القانون.

تحديد شروط تصنيف ونقل الموظفين الدائمين العاملين حالياً في الوزارة إلى الوظائف المستحدثة، وتحديد شروط وأصول ملء المراكز الشاغرة في الوزارة من بين الموظفين الدائمين مع الإستثناء من شرطي المباراة والسن.

- فقرة ثانية: مرسوم تنظيم وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية: 3585 الصادر في 1980/10/25

- تتولى وزارة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية إدارة أعمال حصر البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في ما يعود لنقل البريد في لبنان وتبادلة مع الإدارات الخارجية الخدمات الأخرى المنوطة بهذه الإدارة، وإنشاء مراكز وشبكات الإتصالات وصيانتها وإستثمارها.

أولاً:

تتولى المديرية العامة للبريد أعمال الحصر البريدي وكل ما يتفرع عنه من خدمات عامة، وإدارة أعمال الصندوق الوطني وإجراء المعاملات المتعلقة بالموارد النقدية، وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة ولنصوص الإتفاقات البريدية العربية الدولية.

تتألف المديرية العامة للبريد من:

- مصلحة البريد.
- مصلحة الشؤون المالية.
- مصلحة المناطق البريدية.
- الديوان.

وتتولى مصلحة البريد إدارة أعمال الحصر البريدي على المراسلات والرزم والطرود والعلب البريدية في لبنان، ومبادلتها مع الإدارات الخارجية وإصدار الدليل البريدي والتعليمات اللازمة لتنفيذ مهامها.

- تتولى مصلحة الشؤون الفنية: إدارة وتشغيل أجهزة الفرز الإلكتروني لتوزيع المراسلات، وتجميعها حسب مصادرها ومواردها وتسيير آليات الإدارة وشاحناتها وصيانتها، وإصلاحها وحفظ المواد في المستودعات وإستلام وتسليم الأجهزة والمواد.

- مصلحة المناطق البريدية:

تتولى تنسيق نشاطات وأعمال الدوائر التابعة لها، وإيجاد الحلول المناسبة للمسائل الطارئة، وإعداد الدراسات اللازمة لتحسين العمل فيها، ومراقبة ودرس أحداث المكاتب والوكالات البريدية وتضم دائرتين:

- دائرة الشؤون الإدارية.

ودائرة الشؤون المهنية، ومناطق البريد ويرئس كل منها موظف برتبة رئيس دائرة.

- تتولى مصلحة الشؤون المالية الأعمال المتعلقة بالحصرية البريدية وضبط حسابات الواردات والطوابع والحوالات البريدية، والأشراف على حسابات المكاتب والوكالات البريدية وإجراء

المحاسبة مع الإدارات الأجنبية وحسابات الصندوق الوطني للتوفير ويعطي رئيسها صفة المحتسب المركزي.

- الديوان: يتولى الديوان الصلاحيات التي تنيطه بها القوانين والأنظمة ويتألف من:

- قسم إداري.

- قسم العلاقات العامة.

- قسم التحقيق بالشكاوى.

ثانياً: المديرية العامة لإنشاء وتجهيز المواصلات السلكية واللاسلكية، تتولى المديرية العامة للإنشاء والتجهيز كافة الأعمال ودرس وتنفيذ أشغال إنشاء وتجهيز مراكز وشبكات المواصلات السلكية واللاسلكية الداخلية والخارجية والدولية.

- تتألف المديرية العامة للإنشاء والتجهيز من:
- الديوان.
- مديرية إنشاء وتجهيز المراكز.
- مديرية إنشاء وتجهيز الشبكات والإتصالات.
- دائرة الرسم.

تتولى مديرية إنشاء وتجهيز المراكز إجراء الدراسات العائدة لإنشاء المباني لمركز المواصلات السلكية واللاسلكية، وتزويدها بالتجهيزات والمعدات الميكانيكية والإلكترونية وبالمحركات الكهربائية وتكييف الهواء وتنفيذها، بالإضافة إلى دراسات وتنفيذ إنشاء الأبنية لمختلف إدارات الوزارة.

وتتألف مديرية إنشاء وتجهيز المراكز من:

- مصلحة المباني.
- مصلحة التجهيزات ومصلحة القوى المحركة والحرارة، وتضم مصلحة المباني دائرة دراسات المباني ودائرة التنفيذ.

تتولى مديرية إنشاء وتجهيز الشبكات والإتصالات إعداد الدراسات وتنفيذها لإنشاء شبكات خطوط وفقاً لما يلي:

1- الشبكات الرئيسية وكوابل الوصل لربط مشتركي الهاتف التابعين لكل مركز هاتف أو تلكس.

2- شبكات لربط مراكز المواصلات السلكية واللاسلكية ومراكز هاتف والبرق والتلكس بين بعضها البعض بخطوط إتصال.

3- شبكات لربط مراكز الهاتف مع المراكز الأخرى في الدول الأجنبية بواسطة الكوابل العادية أو بواسطة الأقمار الإصطناعية، أو سوى ذلك من وسائل الإتصالات.

وتضم مديرية إنشاء وتجهيز الشبكات والإتصالات:

- مصلحة دروس الشبكات.
- مصلحة تنفيذ الإتصالات.
- مصلحة دروس الإتصالات

ويحدد مجال عمل كل دائرة ومصلحة ورئاسات الأشغال الملحقة بها بقرار من وزير الإتصالات لمدة شهر من تاريخ العمل بالمرسوم 1980/3585 لتنظيم العمل في وزارة المواصلات السلكية واللاسلكية.

وتتولى دائرة الرسم إعداد الخرائط اللازمة العائدة لإدارات وأعمال المديرية العامة للإنشاء والتجهيز، ويكون لكل مديرية قسم إداري يتولى الأعمال الإدارية والقلمية العائدة لها.

ثالثاً: المديرية العامة لإستثمار وصيانة المواصلات السلكية واللاسلكية

- تتولى المديرية العامة لإستثمار وصيانة المواصلات السلكية واللاسلكية أعمال إستثمار وصيانة الشبكات المحلية والداخلية والدولية، العائدة للهاتف والبرق والتلكس وتبادل المعلومات ودرس وتنفيذ الشبكات الثانوية المستجدة، وإدارة الشؤون المالية والرقابة على أعمال الموظفين الفنية والإستثمارية.

تتألف المديرية العامة لإستثمار وصيانة المواصلات السلكية واللاسلكية من:

- مديرية الإستثمار
- مديرية الصيانة
- دائرة الإحصاء والدراسات الفنية والتدريب.
- دائرة الرقابة الفنية والإستثمارية.
- الديوان
- مصلحة المناطق

وتتولى مديرية الإستثمار أعمال تأمين المخابرات الهاتفية والبرقية والتلكسية في لبنان وبينه وبين الدول الأجنبية، وإجراء المحاسبة وتوزيع الحصص وفقاً للقوانين والأنظمة المحلية والإتفاقات الدولية وتغذية الكمبيوتر بالمعلومات وتنظيم الإرتباط معه.

تتألف مديرية الإستثمار من:

- مصلحة الإستثمار الداخلي.
- مصلحة الإستثمار الدولي
- مصلحة الشؤون المالية

وتتألف مصلحة الإستثمار الداخلي من:

- دائرة هندسة الحركة الداخلية، وتضم رئاسة أشغال حركة المخابرات في بيروت وضواحيها، ورئاسة أشغال حركة المخابرات في المناطق، ورئاسة أشغال حركة كوابل الوصل والإتصال.

ومصلحة الإستثمار الدولي تضم دائرة الحركة الدولية وفيها دائرة الهندسة الدولية، منها قسم إحصاء المخابرات الدولية ودرس الحركة الدولية، ودائرة العلاقات الدولية تضم قسم المؤتمرات والإتفاقات الدولية، وقسم إستئجار وتأجير الخطوط الدولية أما مصلحة الشؤون المالية تتولى طرح الورادات ومراقبتها وتحصيلها وإستلام النقود ومراقبة الصناديق، وإجراء المحاسبة للإتصالات الدولية، وإعداد التشريعات المالية والتعرفة.

ودائرة الحسابات الدولية والتشريع تضم:

- قسم الحسابات الهاتفية
- قسم الحسابات البرقية
- قسم الحسابات التلكسية

أما دائرة الحسابات الداخلية تضم:

- قسم الحسابات في إداراتها الرسمية
- قسم حسابات المشتركين
- قسم الإرتباط مع الكمبيوتر

أما دائرة التحصيل تتألف من:

- قسم ضبط الحسابات والصناديق
- قسم التحصيل
- قسم مراقبة صناديق بيروت
- قسم مراقبة صناديق المناطق

أما مديرية الصيانة تتولى شؤون صيانة وإصلاح المراكز الهاتفية والبرقية والتلكسية، وشبكات الخطوط المحلية العائدة لهذه المراكز وشبكات الإتصالات بين بعضها البعض، وبين المراكز الخارجية للدول الأجنبية. وكذلك إدارة المستودعات وحفظ المعدات والآليات وتشغيلها وصيانة الأبنية وتجهيزاتها لكل من إدارتي المواصلات السلكية واللاسلكية وصيانة أبنية باقي الوزارة.

تتألف مديرية الصيانة من:

- مصلحة الصيانة المركزية
- مصلحة صيانة الإتصالات الدولية
- مصلحة المستودعات والمشاغل

تضم مصلحة الصيانة المركزية جميع دوائر الأشغال والطوارئ ومساعدة المناطق وجميع رئاسات الأشغال الصيانة الميكانيكية والإلكترونية وإتصالات الكوابل وصيانة المباني في بيروت وجميع المناطق اللبنانية.

أما مصلحة الصيانة والإتصالات الدولية تضم:

- دائرة المحطة الأرضية وتشغيلها وصيانتها، وتتألف مصلحة المستودعات والمشاغل أقسام المستودعات للمديرية العامة لإنشاء وتجهيز المواصلات السلكية واللاسلكية، ومستودعات المديرية العامة للإستثمار وصيانة المواصلات والإتصالات.

تتولى دائرة التحصيل والدراسات الفنية والتدريب إجراء الإحصاءات لمعرفة حاجة الإدارة لخطوط جديدة وإبلاغها مديرية الإنشاء والتجهيز.

وكذلك الدراسات الفنية وملفات التلزيم وإدارة مراكز التدريب، أما دائرة الرقابة الفنية تتولى أعمال مراقبة وإصلاح عمل الأجهزة الفنية وموظفيها وإصلاح أي خلل فني فيها وكذلك الأشغال التي تقوم بها الدوائر الإستثمارية.

تضم مديرية المناطق في المديرية العامة لإستثمار وصيانة المواصلات والإتصالات السلكية واللاسلكية:

- منطقة بيروت الأولى- تضم دائرة المشتركين وقسم التدقيق

- منطقة بيروت الثانية- تضم الصناديق ومراجعات المشتركين.

- منطقة بيروت الثالثة: تدقيق فواتيرهم وضبط العمل والأشغال الطارئة وصيانة المقاسم والشبكات والقوي المحركة.

- منطقة جبل لبنان الأولي- تضم دائرة الواردات.

- منطقة جبل لبنان الثانية: المشتركين ورئاسات الأشغال

- منطقة جبل لبنان الثالثة: صيانة الشبكات الهاتفية وجميع شبكات الإتصال.

- منطقة لبنان الجنوبي: تضم أقسام المشتركين وتدقيق الحسابات والفواتير وصيانة جميع شبكات الإتصالات.

- منطقة البقاع: تضم جميع أقسام المشتركين وصيانة الشبكات.

- منطقة لبنان الشمالي: تضم قسم المشتركين وتدقيق الحسابات وكل الأشغال التابعة لها.

ويحدد بقرار من وزير الإتصالات نطاق عمل كل منطقة، والمراكز المرتبطة بها مع عدد الموظفين في كل مركز بمهلة شهر من العمل بهذا القرار.

رابعاً: المصلحة الإدارية المشتركة

تتولى المصلحة الإدارية المشتركة المهام والصلاحيات التي تنيطها بها القوانين والأنظمة النافذة، وتتألف المصلحة الإدارية المشتركة من:

- دائرة أمانة سر الوزير، وتضم:
- قسم المراجعات والشكاوى.
- قسم أمانة السر الخاصة
- قسم التنسيق والبرمجة والمتابعة

أما دائرة المحاسبة تتألف من:

- قسم الموازنة وتصفية نفقات المصلحة والمديرية العامة للبريد وإدارة المراقبة العامة.
- قسم تصفية نفقات المديرية العامة لإنشاء وتجهيز المواصلات السلكية واللاسلكية.
- قسم تصفية نفقات المديرية العامة لإستثمار وصيانة المواصلات السلكية اللاسلكية.

أما دائرة الموظفين تضم:

- قسم موظفي المصلحة والمديرية العامة للبريد وإدارة المراقبة العامة.
- قسم موظفي المديرية العامة لإنشاء وتجهيز المواصلات السلكية واللاسلكية.
- قسم موظفي المديرية العامة لإستثمار وصيانة جميع أنواع الإتصالات في جميع المناطق اللبنانية، ودائرة القضايا واللوازم.

خامساً: إدارة المراقبة العامة تتولى

- أعمال الصرفيات العائدة لمختلف إدارات الوزارة بإستثناء ما يعود منها للمديرية العامة للبريد.

- تأمين الإرتباط بين الوزارة والهيئات والمؤسسات والشركات الموضوعة تحت وصاية الوزير.

تتولى دائرة المراقبة العامة: كافة المهام والصلاحيات التي يوكلها أو يفوضها وزير الإتصالات والتي لا تدخل في مهام وصلاحيات الإدارات الأخرى.

- تضم دائرة المراقبة العامة دائرة الصرفيات التي تقوم بالأعمال المنصوص عنها في القوانين والأنظمة المالية.

- دائرة الإرتباط والعلاقات العامة.

- دائرة الشكاوي والتحقيقيات المركزية.

- قسم إداري يتولى الشكاوي والتحقيقات المركزية والتي تقدم مباشرة للوزير أو بعد النظر فيها من قبل الإدارات المعنية والتي تقدم مباشرة للوزير أو بعد النظر فيها من قبل الإدارات المعنية.

سادساً: أحكام إنتقالية

تبدل الملاكات الجديدة تسمية الوظائف التالية:

الوظيفة الحالية والوظيفة الجديدة

رئيس مراقبين أو مراقب عام، أو رئيس غرفة مناظرين يجري بقرارات صادرة عن الوزير بمهلة شهرين من العمل، والتوزيع التفصيلي للأعمال والمعدات والآليات على الإدارات وعلى الوحدات التابعة لها، وكذلك تحديد أسس العمل في وحدات الوزارة وإرتباطها في ما بينها.

وتطبق على سلسلة الرواتب المشمولة بهذا المرسوم الزيادات التي قد تطرأ على رواتب موظفي الدولة، ويحدد ملاك وزارة الإتصالات بقرار من الوزير ويوزع موظفو الفئتين الرابعة والخامسة على الوحدات المحددة في الملاك وتحدد سلسلة فئات ورتب ورواتب موظفي وزارة الإتصالات وفقاً للعمل بهذا المرسوم التنظيمي 1980/3585.

مبحث ثالث: قانون الإتصالات 2002/431

- نطاق القانون يتضمن تنظيم قطاع خدمات الإتصالات على جميع الأراضي اللبنانية، وقواعد تحويلة أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص بما في ذلك دور الدولة في هذا القطاع.

- الإطار المؤسس لقطاع الإتصالات:

1- مهام وزير الإتصالات في قانون 431 للإتصالات:

أولاً:

الوزارة: صلاحيات الوزير في هذا القانون وضع القواعد العامة لتنظيم خدمات الإتصالات في لبنان، والإشراف على التنفيذ من خلال التقارير التي ترفعها الهيئة إليه، وإقتراح مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم المتعلقة بقطاع الإتصالات على مجلس الوزراء.

2- تمثيل لبنان في الإجتماعات الرسمية التي تعقدها منظمات الإتصالات الدولية.

3- إقتراح تعيين رئيس وأعضاء الهيئة المنظمة للإتصالات المنشأة بموجب هذا القانون على مجلس الوزراء وفقاً لأحكام هذا القانون.

4- تسمية مقدمي الخدمات للمشاركة في منظمات الإتصالات الدولية، منظمات الأقمار الصناعية والكابلات تحت المائية، أوالمنظمات الأخرى الناشئة عن المعاهدات والإتفاقات الدولية والإشراف عليها.

5- المصادقة على قرارات مجلس إدارة الهيئة كما تنص عليه أحكام المواد 10-11 و49 من هذا القانون.

6- إقتراح بدلات مراقبة وإدارة الترددات اللاسلكية على أن تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

7- إقتراح بدلات إستخدام الترددات اللاسلكية على أن تحدد بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

تتألف الوزارة من:

- المديرية العامة للبريد

- المديرية العامة للإتصالات
- مصلحة الرقابة العامة

- تضم المديرية العامة للإتصالات:

- مصلحة الشؤون الفنية والأبحاث
- مصلحة العلاقات الدولية للإتصالات

تضم المديرية العامة للبريد:

- مصلحة البريد
- مصلحة المراقبة
- المصلحة المالية

ثانياً: الهيئة الناظمة لقطاع الإتصالات:

إنشاء الهيئة الناظمة: تنشأ بموجب هذا القانون هيئة تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالين المالي والإداري وتمارس الصلاحيات والمهام المبينة في هذا القانون، ويحدد تنظيمها الإداري والمالي ويعين رئيسها وأعضاؤها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح الوزير.

ولا تخضع هذه الهيئة لأحكام النظام العام للمؤسسات العامة بل تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

1- مهام الهيئة وصلاحياتها:

تتولى الهيئة:

أ- إعداد مشاريع المراسيم والأنظمة المتعلقة بتطبيق أحكام هذا القانون، وإحالتها إلى الوزير وإبداء الرأي في مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم المتعلة بقطاع الإتصالات.

ب- إتخاذ القرارات والإجراءات وفق أحكام هذا القانون.

ج- تشجيع المنافسة في قطاع الإتصالات.

د- تنظيم التلزيمات وإصدار التراخيص والإشراف على حسن تنفيذها ومراقبتها وتعديلها وفرض التقيد بها وتعليق العمل بها وسحبها بما يتوافق مع أحكام هذا القانون والمراسيم الصادرة تطبيقاً له.

هـ- وضع قواعد الترابط ومراجعة عقود الترابط بناءً على طلب خدمة إتصالات أو أكثر أو بمبادرة من الهيئة.

و- وضع المعايير التقنية وقواعد التثبت من التقيد بها وإنشاء النظام الترقيمي وإدارته.

ز- مراقبة تعرفات مقدمي الخدمات ذوي القوة التسويقية الهامة، بما يتوافق مع أحكام هذا القانون.

ح- تحديد التعرفات والبدلات وتحصيلها وفق أحكام هذا القانون.

ط- تطبيق هذا القانون ضمن الصلاحيات المعطاة لها وضع القواعد والأنظمة المنبثقة عنه، بما في ذلك وضع المعايير وأصول النظر والفصل في الشكاوى والمراجعات الأخرى التي يمكن أن تنشأ عن هذا القانون.

- مراقبة التصرفات التي تحد من المنافسة وتأمين شفافية السوق.

ك - مساعدة المؤسسات التربوية والصحية في تنفيذ برامجها من خلال الإتصالات وتسهيل وصول المعوقين إلى خدمات الإتصالات.

ل- العمل كوسيط وكهيئة تحكيمية للبت بالنزاعات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القانون بين أصحاب التراخيص.

- تأخذ الهيئة في الإعتبار عند الإضطلاع بمسؤولياتها أفضل المعايير العالمية بتنظيم التقنية والأسس التنظيمية، وعليها من أجل ذلك أن نضع أفضل خدمة إتصالات.

- تلتزم الهيئة بمبدأ تطوير أنظمة الخدمات في قطاع الإتصالات وفق أحدث الوسائل التقنية والأسس التنظيمية، وعليها من أجل ذلك أن تضع قواعد لجمع ودراسة الملاحظات والإقتراحات من مقدمي خدمات الإتصالات والأشخاص المعنيين بتطوير الأنظمة، واللجوء عند الحاجة إلى تشكيل لجان إستشارية وفق المادة 10 من هذا القانون.

- تضع الهيئة تقريراً سنوياً عن أعمالها يرفع إلى مجلس الوزراء بواسطة الوزير خلال الأشهر الثلاثة التي تلي كل سنة مالية وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية ويتضمن خلاصة عن

الإجراءات التي إتخذتها الهيئة تنفيذاً للمهام المنوطة بها، ومدى مساهمتها في تحقيق الأهداف المحددة في هذا القانون.

2- إدارة الهيئة:

أ- تتألف الهيئة من رئيس وأربعة أعضاء متفرغين بدوام كامل، يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح الوزير لمدة خمس سنوات، غير قابلة للتجديد أو التمديد، ممن يحوزون على إجازة جامعية في المجالات التي لها علاقة بالإتصالات أو الإقتصاد أو إدارة الأعمال أو القانون أو المال أو الهندسة أو الكمبيوتر ويتمتعون بخبرة في هذه المجالات، ولا يجوز عزل أي منهم أو إنهاء خدمته إلا للأسباب المبينة في هذا القانون.

ب- تعقد الهيئة جلساتها وتتخذ القرارات بالغالبية المطلقة من الأعضاء الذين تتألف منهم الهيئة قانوناً.

موانع التعيين: مع مراعاة شروط التعيين المنصوص عليها في المادة الرابعة من المرسوم الإشتراعي 59/112 تاريخ 1959/6/12 من نظام الموظفين وبإستثناء شرطي السن والمباراة، لا يجوز تعيين رئيس وأعضاء الهيئة من الفئات الآتية:

- من له مصلحة مباشرة وغير مباشرة مع أي شخص يقدم في لبنان أو للبنان خدمات الإتصالات، أو يوفر في لبنان أو للبنان معدات الإتصالات أو معدات المشتركين الخاصة، أو له علاقة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة توقفه عن الدفع أو أعلن إفلاسه قضائياً.

- من صدر بحقه قرار تأديبي قضى بعقوبة التنبيه أو اللوم.

3- إنتهاء العضوية: تنتهي ولاية كل من رئيس وأعضاء الهيئة بإنتهاء الولاية أو بالوفاة أو بالإستقالة أو بإنهاء العضوية أو بالعزل.

تنتهي ولاية الرئيس أو العضو بمرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناءً على إقتراح الوزير عند الإخلال الفادح بواجبات الوظيفة أو الإخلال بالشروط المحددة، بعد أن تتحقق من ذلك، بناءً على طلب الوزير، هيئة مؤلفة من رئيس مجلس القضاء الأعلى، ورئيس مجلس شورى الدولة، ورئيس ديوان المحاسبة، بقرار يتخذ بالأكثرية في حال شغور مركز الرئيس ينوب عنه أكبر الأعضاء سناً.

- **التعويضات:** يتقاضى كل من رئيس وأعضاء الهيئة تعويضاً مقطوعاً يحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزيري الإتصالات والمالية.

- **نظام العاملين:** تضع الهيئة نظاماً خاصاً للعاملين لديها، ويمكنها عند الإقتضاء الإستعانة بخبراء لبنانيين أو غير لبنانيين، وذلك للقيام بمهمة معينة ولمدة محددة.

- **الموازنة والتمويل:** تتمتع الهيئة بالإستقلالين المالي والإداري، ولا تخضع إلا لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة، وتدار أموالها بواسطة حساب خاص يفتح لدى مصرف لبنان، وعلى أول هيئة وخلال ثلاثة اشهر من تاريخ تأليفها أن تضع نظاماً خاصاً لإدارة هذه الأموال على أن يقترن بمصادقة وزيري الإتصالات والمالية.

- **مصادر التمويل:** تكون مصادر التمويل ودخل الهيئة من العائدات التالية:

أ- البدلات التي تستوفيها الهيئة عن طلبات التراخيص، والبدلات السنوية التي يسددها المرخص لهم، لقاء مراقبة التراخيص والنظر فيها والإشراف عليها وتطبيقها وإضطلاع الهيئة بمهامها.

- الرسوم المستوفاة عن مراقبة وإدارة الترددات اللاسلكية والسلكية، والتي تحدد بمراسيم بناءً على إقتراح الوزير ووفقاً لتوصية الهيئة المبنية على دراسات تظهر تناسبها مع الكلفة الفعلية لإدارة الترددات اللاسلكية.

- هبات ومساعدات غير مشروطة من مصادر ليس لها مصلحة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بقطاع الإتصالات، وذلك بعد موافقة مجلس الوزراء.

- **طرق المراجعات في القرارات:** لكل صاحب مصلحة الحق في طلب إعادة النظر في القرارات الصادرة عن الهيئة خلال مدة شهرين من تاريخ نشرها أو تبليغها، وللهيئة أن تقدر عفواً وخلال شهرين من تاريخ أصدار القرار أو الرجوع عن القرار، أو وقف تنفيذه.

- يتولى مجلس شورى الدولة النظر في المراجعات المتعلقة بالقرارات الإدارية الصادرة عن الهيئة على أن تراعي الأصول والمهل أمام هذا القضاء، أما المنازعات بين الهيئة وبين المستخدمين أو العاملين لديها أو المتعاقدين معها فتكون من إختصاص القضاء العدلي وتراعي البنود التحكيمية عند وجودها في العقود المنظمة مع الغير.

4- الترخيص لمقدمى خدمات الإتصالات والمعاملات وموجباتهم: مبدأ المساواة والمنافسة:

- تأميناً للمساواة وتحقيقاً للمنافسة، تمنح التراخيص لمقدمي خدمات الإتصالات العامة والخاصة والتي تشمل خدمات الهاتف الأساسية، للذين تتوفر فيهم الشروط والمتطلبات التي تحددها الهيئة، ويعتبر التقيد باحكام هذا القانون وبأنظمة الهيئة شرطاً من شروط كل ترخيص يمنح حتى ولم لم يذكر صراحة في الترخيص.

أ- الترخيص لخدمات الإتصالات:

يمنح الترخيص بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح الوزير وبعد إجراء مزايدة عالمية عامة ووفقاً لدفتر الشروط تعد الهيئة الترخيص لمقدمي خدمات الإتصالات العامة الآتية:

- خدمات الهاتف الأساسي
- خدمات الهاتف الخليوي
- خدمات الهاتف الدولي
- فئات جديدة من التراخيص لتوفير خدمات الإتصالات العامة على أساس محلي أو دولي.

- على الهيئة أن تمنح التراخيص لمقدمي خدمات الإتصالات العامة الآتية:

- خدمات الخط الخاص
- مكاتب الإتصال والهواتف العامة
- خدمة الخطوط التأجيرية
- خدمة التلكس والتلغراف المحلية والدولية
- خدمة الإنترنت
- خدمة الداتا Data
- أي خدمة إتصالات تخضعها الهيئة لتراخيص مماثلة.

ب- شركة إتصالات لبنان Libon Telecom:

1- تؤسس شركة إتصالات لبنان بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على إقتراح وزير الإتصالات، تخضع لأحكام قانون التجارة، شركة إتصالات لبنان موضوعها توفير خدمات إتصالات ووفقاً لأحكام هذا القانون.

2- يحدد بمرسوم رأسمال الشركة الذي يمكن أن يكون بعملة أجنبية ويصادق على نظامها الأساسي بالكامل عند التأسيس يؤخذ بعين الإعتبار أن أسهم الشركة تعود ملكيتها بالكامل للدولة اللبنانية التي تبقى المساهم الوحيد إلى حين تخصيص الشركة كلياً أو جزئياً.

3- تقدر قيمة الأصول والموجودات والإلتزامات والأعمال الجارية التي يقرر نقل ملكيتها أو الإنتفاع منها من الوزارة إلى الشركة من قبل شركة مالية أو شركة محاسبة دولية يعينها مجلس الوزراء بعد إستدراج العروض وفقاً للأصول.

4- يتألف مجلس إدارة الشركة، ما دامت أسهم الشركة مملوكه كلياً من الدولة، من رئيس وأعضاء يتم تعيينهم من قبل مجلس الوزراء. أما بعد الخصخصة الجزئية أو الكلية فيتم إختيار أعضاء مجلس الإدارة من قبل الجمعية العمومية دون التقيد بشرط الجنسية المنصوص عليه في المادة 144 من قانون التجارة، شرط أن تتمثل الدولة طيلة مدة مساهمتها في رأسمال الشركة بعدد من الأعضاء بنسبة هذه المساهمة يسميهم مجلس الوزراء على أن لا يقل العدد عن ثلاثة أعضاء.

5- تعفى الشركة عند تأسيسها وقبل طرح أسهمها للخصخصة من رسوم كاتب العدل العائدة للدولة ورسوم التسجيل في السجل التجاري، بما في ذلك الرسوم العائدة لصندوق تعاضد القضاة ونقابة المحامين، ورسم الطابع على رأس المال.

ج- تحويل قطاع خدمات الإتصالات إلى القطاع الخاص:

- **أصول الخصخصة:** للحكومة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء وخلال مهلة أقصاها سنتان من تاريخ إنشاء الشركة أن تبيع نسبة لا تتجاوز الأربعين بالمئة 40% من أسهم الشركة إلى مستثمر في القطاع الخاص يتمتع بالخبرة والإختصاص والشهرة في مجال الإتصالات، وذلك عبر مزايدة

عالمية ووفق دفتر شروط يضعه المجلس الأعلى للخصخصة بناءً على إقتراح وزيد الإتصالات ويصدر بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

يدعى المستثمر الذي يفوز بالمزايدة الشريك الإستراتيجي، ويتولى هذا الشريك الإستراتيجي إدارة الشركة، طالما بقي مالكاً على الأقل لنصف الأسهم التي إشتراها أساساً ومتقيداً بالموجبات المحددة في دفتر الشروط، وطالما بقيت الدولة اللبنانية مالكة لأكثرية أسهم الشركة.

يحدد مجلس الوزراء، بناءً على إقتراح الوزير، المواعيد التي تطرح فيها الأسهم التي هي ملك الدولة اللبنانية على مستثمري القطاع الخاص، ويحدد نسبة الأسهم المطروحة وسعر السهم الواحد وكيفية الطرح.

وعلى نظام الخصخصة B.O.T، في قطاع الإتصالات الخليوية والتي تديره شركتي الخليوي ألفا وتاتش، والتي سوف نشرحه تفصيلياً في القسم الثاني من هذا التقرير، عن خصخصة الإدارة العامة ونظام B.O.T كوجه من الأوجه المعتدلة للخصخصة.

الفصل الثاني

خطة وزارة الإتصالات

فصل ثاني : خطة وزارة الإتصالات 2020

- إن الجهود التي قامت بها وزارة الإتصالات لناحية تحسين خدمات الإتصالات التي تقدمها للمواطنين وتخفيض سعرها أدّت إلى رفع مستوى الخدمات إلى مستوى يواكب التطورات الحاصلة في العالم، من خلال معالجة بنيوية لقصور الشبكات الحالية في قدرتها على تأمين معالجة الخدمات بالجودة المطلوبة من خلال تطوير البنى التحتية لقطاع الإتصالات.

وبما أن كل مشروع يهدف إلى تغيير الواقع البنيوي ومعالجة المشكلة من أساسها يتطلب وقتاً ضرورياً لإنجاحه، فإن خطة الإتصالات 2020 تمتد على خمس سنوات غير أن نتائجها بدأت بالظهور بشكل تدريجي مع إنطلاق تنفيذها، تشكل خطة الإتصالات 2020 مشروعاً إستراتيجياً وطنياً بعيد المدى، يعالج واقع الإتصالات الحالي، في لبنان ويطور بشكل اساسي الحلقة الهامة والنهائية في إيصال الخدمة للمواطن اللبناني.

إن رؤية الإتصالات الرقمية 2020 تطال شقين:

- الأول: يتعلق بخدمات نقل المعلومات والإنترنت على الشبكة الثابتة والأرضية.

- الثاني: يتضمن خدمات الهاتف الخليوي

الشبكة الثانية: الإنتقال من الأسلاك النحاسية إلى الألياف البصرية FTX.

يرمي هذا المشروع الإستراتيجي إلى تطوير البنية التحتية لحلقات الشبكات المحلية والإنتهائية للمشتركين، المعروفة Lost smile- local loop والإنتقال من الشبكات النحاسية الحالية إلى شبكات محلية من الألياف الضوئية أو البصرية المعروفة Fiber obtics، تصل على مراحل زمنية محددة وبناء على معايير الملاءمة الإقتصادية والتقنية المرتبطة بأكلاف التنفيذ وجودة الخدمة. إلى المنازل والوحدات السكنية والمؤسسات والمكاتب والأبنية، والأحياء. والأرصفة وهو ما يعرف بتقنيات FTTX المنتشرة في العالم والدول المتطورة وهي:

FTTO: Fiber to office or organization

شبكة ضوئية ألياف تشمل المؤسسات الإقتصادية والتجارية والمصرفية والمالية والتربوية والجامعية والصحية والإعلامية والسياسية والصناعية والمؤسسات الحكومية.

FTTN: fiber to the mode

FTTC: Fib er to the continent or the curb شبكة ألياف ضوئية تصل إلى المناطق والبلدات التي لم تصلها الخدمة بعد ومن ثم تلك التي تعاني من ضعف خدمات **نقل المعلومات والإنترنت.**

FTTH: Fiber to the home

شبكة ألياف ضوئية تصل إلى البيوت والمنازل والشقق والمكاتب وذلك لكل الوحدات السكنية المنتشرة في المدن والأحياء السكنية ذات الكثافة الموثقة.

FTTB: Fiber to the Building

هذا المشروع المتكامل يطال كل اللبنانيين وكل المناطق اللبنانية وبشكل متساوٍ، بحيث أنه سيمنح المشتركين وفي أية منطقة كانوا إمكانية إستخدام السعات الكبيرة الفائقة السرعة والكافية لتلبية كل أنواع حاجاتهم مما سيساهم بالنتيجة بتنمية المدن والبلدات والقرى والأرياف. وما سيؤهل أبناءها للقيام بكل أعمالهم. ومن أي نوع كانت وهم في منازلهم وقراهم، وما سيحل مشاكل تفريغ الريف والهجرة نحو المدينة وسيساهم بصورة أكيدة في تنمية الإقتصاد، ولا سيما إقتصاد المعرفة وزيادة النمو وجلب الإستثمارات وتوفير فرص العمل والحد من نزيف هجرة الأدمغة والطاقات المنتجة. وتبادل المعلومات والإتصالات وجميع علوم التكنولوجيا الحديثة.

بدأت وزارة الإتصالات بتنفيذ هذه الخطة الإستراتيجية بشكل تدريجي، وبدأت نتائجها بالظهور بشكل متدرج وفعال بحيث يكون قد تم تنفيذ كامل الخطة بنهاية سنة 2020.

مبحث أول: مراحل تطبيق الخطة:

- المرحلة الأولى: إستكمال نشر خدمات الـ XDSL. على الشبكة النحاسية الموجودة في المراكز الحالية التي لم تصلها خدمات الإنترنت بعد وخاصة في المناطق اللبنانية النائبة والمحرومة، وإستكمال نشر خدمات VDSL2+ الإنترنت الفائق السرعة تتراوح بين 30 إلى 50 ميغابيت بالتالية.

ولا سيما الشركات والمؤسسات التي يحتاجها، والتي يمكنها الإستفادة على الشبكة بحسب الشروط الفنية والمالية المعتمدة لذلك على الشبكة النحاسية القائمة.

المرحلة الثانية: إطلاق مشروع إدخال تقنيات الألياف الضوئية على أنواعها في حلقات الشبكة الهاتفية الإنتهائية أي الممتدة من المركز الهاتفي (سنترال أو موزع عام) إلى المشترك.

- إن المرحلة الثانية تتضمن:

- إنشاء شبكة ألياف ضوئية تصل مباشرة إلى المؤسسات عبر تقنية FTTO. وتشمل في الوقت الحالي ما يقارب 15000 من المؤسسات الإقتصادية والصناعية والتجارية والمصرفية والمالية والتربوية والجامعية والصحية والإعلامية بالإضافة إلى الإدارات والمؤسسات الحكومية، أي ما يشكل الرئة العملية لكل قطاعات إقتصاد المعرفة والإنتاج.

- إنشاء شبكة ألياف ضوئية عبر تقنية FTTC معطوفة على تقنية الـ + VDSL2. تصل بداية إلى المناطق والبلدات التي لم تصلها الخدمة بعد والمعروفة (Green Fields) ومن ثم إلى تلك التي تعاني من ضعف خدمات نقل المعلومات والإنترنت، أو بسبب بُعدها عن المراكز الهاتفية التي تغذيها.

- إنشاء شبكة ألياف ضوئية عبر تقنية FTTH تصل مباشرة إلى البيوت والمنازل والشقق والمكاتب. وذلك لكل الوحدات السكنية المنتشرة في المدن والأحياء السكنية ذات الكثافة السكانية المرتفعة والمهيأة لإدخال هذه التقنيات حسب معايير تقنية وإقتصادية.

الكلفة: يتم رصد الكلفة الإستثمارية والإعتمادية المالية اللازمة لتنفيذ هذه الخطة في موازنات وزارة الإتصالات السنوية والمتتالية، سنة بعد سنة. ويتم إدراجها بشكل دوري ومستمر حسب الأصول والأنظمة المرعية الإجراء، وليس من حاجة إلى رفع قيمة هذه الإعتمادات السنوية لتحقيقها. وقد تمكنت وزارة الإتصالات من إنجاز ثلاثة مشاريع رائدة من هذه المشاريع بما فيها المرحلة التجارية وتأمين الخدمة:

1- مشروع FTTH: في مبنى جديد Green Area في مدينة بيروت، هو مبنى Beirut 2020. حيث تصل خدمة الإنترنت إلى ما يفوق 500 ميغا بيت بالثانية.

2- مشروع FTTC+ VDSL2 في بلدة رأس مسقا في الكورة. حيث تم بالتعاون مع البلدية إنشاء خزانة الألياف الضوئية والموزعات الضوئية ومقاسم الـ VDSL2 + على عقار عام للبلدية. وتم تأمين خدمة الإنترنت تفوق 100/ميغابيت/ بالثانية لدى السكان.

- مشروع FTTO مع بنك عودة بين الفرع الرئيسي في مدينة بيروت- ستاركو ومركز لحفظ الأرشيف والطوارئ في بلدة فتقا.

- الهاتف الخليوي: الإنتقال من الجيل الثالث 3G إلى الجيل الرابع 4G.

- إن تحول الإتصالات الهاتفية الجوالة إلى عنصر أساسي في الحياة، وتطور وتنوع حاجات الإنسان، كشفت ضرورة إعادة النظر في كيفية مقاربة المشكلات والحلول الواجب توفيرها لها. فكما هي في الحال مع الإنترنت ونقل المعلومات، لم يعد من مجال للحلول الترقيعية الجزئية، ولا بد من وضع خطة متكاملة تنقل لبنان خلوياً من الجيل الثاني والثالث 2G 3G. إلى الجيل الرابع والجيل الرابع المطور 4,5G لكي يكون جاهزاً لإستقبال الجيل الخامس 5G الذي سيصبح نظام الإتصالات الخليوي عام 2020. وإعتمدت وزارة الإتصالات سياسة إيصال الجيل الرابع إلى كل اللبنانيين في الأراضي اللبنانية الآهلة.

- الكلفة: رصد قيمة نشر شبكة الجيل الرابع من بعض عائدات الهاتف الخليوي وفي إطار المصاريف الإستثمارية.

- التنفيذ: لقد تم إستدراج العروض وبثها على أن يتم إنجاز نشر الجيل الرابع على جميع الأراضي اللبنانية في أواخر عام 2016 والعمل مستمر وعلى جميع مراحل التنفيذ، وبتطور دائم، وزيادة تركيب المحطات، وتفعيل سرعة الإنترنت تشمل جميع المناطق اللبنانية لغاية نهاية 2018.

- مبحث ثاني: قرارات ونتائج خطة وزير الإتصالات:

إن الظروف السياسية والأمنية والإقتصادية المتردية التي ولّدت حالاً من الضمور الإقتصادي والنمو السلبي لم تمنع السياسة التي رسمتها ونفذتها وزارة الإتصالات من تحقيق نتائج ملموسة خلال العامين 2014-2015.

هذه النتائج، خلافاً لكل معدلات نمو الخدمات العامة والخاصة المتراجعة في لبنان، جاءت نتيجة سياسة التخطيط والتصميم والعمل الممنهج الذي ترجم بقرارات وإجراءات وتدابير أساسية. ويتبين بالفعل من تقرير الإتحاد الدولي للإتصالات أن الإنجازات المحققة في العام 2014-2015، وما أنتجته من نمو ملحوظ في قطاع الإتصالات. يشكل تحولاً تاريخياً وغير إعتيادي في الخطوط البيانية المعتمدة لنمو خدمات الإتصالات في العالم. ومن المتوقع أن يحقق لبنان نتائج أفضل جراء هذا النحو الذي إستمر من عام 2015 لغاية 2018. هذا بفعل القرارات الشجاعة الذي إتخذها وزير الإتصالات، في تطوير قطاع الإتصالات، وزيادة عدد المقاسم والمراكز الهاتفية الثابتة، لتشمل هذه الخطة جميع المناطق اللبنانية، ومنها المناطق التي لم يصلها بعد شبكات الهاتف الثابت. وتفعيل تركيب المحطات الهاتف الخليوي لتغطية جميع الأراضي اللبنانية. وخدمة الإنترنت السريع أن هذه الركائز الأساسية لسياسة الوزارة المتمثلة في تفعيل الإدارات وتخفيض أسعار الخدمات الهاتفية وتحسين البنى التحتية ترجمت بنتائج إيجابية على صعيد الهاتف الثابت والإنترنت والهاتف الخليوي. مما أدّى إلى تفعيل إدارات الوزارة، أنتج ديناميكية العمل التي أدّت بدورها إلى رفع قدرة إمكانيات الوزارة على تلبية طلبات التركيب وتوصيل خدمات الإتصالات، لأكبر عدد من المشتركين يفوق مئات الآلاف المشتركين، وكما أن القرارات التي أتخذت على صعيد تخفيض سعر المكالمات المحلية والدولية، ورسوم المكالمات المحلية والدولية لبطاقة كلام، وخفض رسوم الإشتراك الشهري في الهاتف الثابت، وإلغاء رسوم التركيب لكي يصبح مجاناً، وفق مبدأ مجانية التوصيل ساهمت في أن يسجل لبنان منذ عام 2014 لغاية عام 2018 المرتبة الأولى في العالم العربي، في نسبة النمو السنوية لناحية مؤشر عدد الإشتراكات في الهاتف الثابت، فقد بلغ عدد المشتركين ما يزيد عن المليونين من المشتركين، أي بزيادة ملحوظة، من ناحية أخرى إن القرارات التي أتخذت على مستوى تحسين البنى التحتية، من تجهيز وتوسيع للسنترالات أدّت غلى رفع السعة الإجمالية للشبكة الثابتة.

<u>- خدمة الإنترنت:</u>

بما أن الإنترنت وحرية الوصول إلى المعلومات هي من الحاجات الأساسية للمواطن اللبناني، في تواصله وتفاعله مع ما يجري من حوله، فإن تفعيل إدارات الوزارة المعنية أدّى إلى مضاعفة قدرة الوزارة، على تلبية حاجات المواطنين ووصلهم بشبكة الإنترنت والتوصيل لعدة آلاف من المشتركين في اليوم على مساحة الوطن. وبالتالي فإن قدرة الوزارة على تلبية حاجات

المواطنين بالإشتراك في الإنترنت، قد إرتفعت بنسبة عالية جداً وبسبب تخفيض أسعار الإنترنت رفع مستوى سقف الإستهلاك بدون أية كلفة إضافية على المواطن، أدّى إلى نتائج عالية في خدمة الإنترنت لدى جميع شرائح المجتمع اللبناني، وزيادة نسبة النمو الإقتصادي والخدمات لوزارة الإتصالات.

- مبحث ثالث: مكافحة تهريب الأجهزة الخليوية وحماية المستهلك من التزوير:

- إن مرسوم 9474 تاريخ 2012/12/10: حصر الدخول إلى الشبكتين الخليوتين بالهواتف والمعدات التي يتم إدخالها وإستيرادها إلى لبنان بصورة قانونية.

بناءً على الدستور إن رئيس الجمهورية بناءً على المرسوم الإشتراعي رقم 126 تاريخ 1959/6/12 تنظيم الأصول الإدارية والمالية في المديرية العامة للبريد والبرق.

وبناءً على المرسوم الإشتراعي رقم 127 تاريخ 1959/6/12 تنظيم الأصول الإدارية والمالية في المديرية العامة للهاتف.

وبناءً على القانون رقم 431 تاريخ 2002/7/22 تنظيم قطاع خدمات الإتصالات على الأراضي اللبنانية، وبناءً على إقتراح وزير الإتصالات، وبعد إستشارة مجلس شورى الدولة الرأي رقم 2012/2011/387 تاريخ 2012/9/19، وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2012/10/16 يرسم ما يأتي:

أولاً: يمنع الولوج إلى الشبكتين الخليويتين العاملتين في لبنان لغير الهواتف والمعدات التي تستعمل تقنية الهاتف الخليوي، التي يتم إدخالها أو إستيرادها إلى لبنان، بصورة قانونية ويستثنى من هذا الحصر الهواتف والمعدات التي تؤمن خدمة التجوال roaming، للوافدين إلى لبنان، وذلك لفترة زمنية تحدد بقرار يصدر عن وزير الإتصالات، وكما تستثنى الهواتف والمعدات التي تكون قد دخلت الشبكتين الخليوتين بتاريخ سابق لنفاذ هذا المرسوم.

ثانياً: على كل مستوري الهواتف الخليوية والمعدات التي تستعمل تقنية الهاتف الخليوي، أن يعلموا وزارة الإتصالات بالأرقام التسلسلية للهواتف المستوردة من قبلهم إلى لبنان، ليصار وضعها على الشبكتين، ومن صلاحيات وزير الإتصالات أن يعطي لمرة واحدة فترة سماح، يحددها قبل المباشرة

بتعليق إجراءات هذا المنع، كما له أن يحدد بقرار يصدر عنه الأصول الواجب إتباعها لتسجيل الأرقام التسلسلية للهواتف على الشبكتين.

- **المستورد:** أي كل شخص حقيقي أو معنوي، يتعاطى مهنة التجارة، ويقوم بإستيراد أجهزة بموجب ترخيص إستيراد صادر قانوناً عن وزارة الإتصالات، أي قاعدةالبيانات الإلكترونية والمعلومات المحفوظة لدى وزارة الإتصالات والموصولة بقاعدتي البيانات الإلكترونية ذات الصلة للشبكتين الخليويتين والتي تسجل فيها أرقام الهوية الدولية للأجهزة بموجب قرار رقم 224 صادر عن وزير الإتصالات للولوج إلى الشبكتين الخليويتين.

لا يمكن لأي جهاز أن يلج أي شبكة خليوية ما لم يكن سبق ذلك تسجيل رقم الهوية الدولية العائدة للجهاز المذكور، ضمن قاعدة البيانات الإلكترونية وتسجل شركتا الخليوي الأجهزة التي ولجت إلى إحدى الشبكتين الخليويتين بالوسائل الإلكترونية ومنع ولوج الأجهزة التي تحمل رقم الهوية الدولية مزور ولا يقبل تسجيل أجهزة مستوردة، إذا تبين لوازرة الإتصالات بأنها تحمل أرقام مزورة.

<u>مبحث رابع: أنواع بعض المعاملات:</u> مذكرة التراخيص بإستيراد أجهزة ومعدات إيصالات والموافقة على البيان الجمركي من قبل وزير الإتصالات

تطبيقاً للمادة 252 من المرسوم الإشتراعي 1959/126 لا يسمح بإستيراد الأجهزة اللاسلكية المرسلة أو المرسلة واللاقطة معاً وأدواتها، إلا لمن كان مرخصاً له هذه الأجهزة وإستعمالها، وعلى إدارة الجمارك إعلام المديرية العامة للبريد والبرق عن الأجهزة المستوردة وعن أسماء مستوردها.

والمادة 3 من المرسوم 3033 تاريخ 1992/12/30 يعود لوزير البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية بموجب قرارات تصدر عنه إعطاء تراخيص لإستيراد وبيع وتركيب وصيانة الأجهزة المستعملة، لتأمين بعض الخدمات في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، ولما كان التحقق من موافقة التجهيزات والمعدات المستوردة مع الأحكام القانونية والتنظيمية، لا بد أن تسبق وصول البضائع إلى إدارة الجمارك اللبنانية، إذ أنه بعد وصول البضائع ومنعها من الدخول لعلة عدم موافقتها البيان الجمركي والقانون، من شأنه إلحاق الضرر بالشركة المستوردة، وتفادياً لهذه

المحظورات يعتمد المسار الآتي للترخيص، بإستيراد معدات وأجهزة الإتصالات وبالموافقة على البيان الجمركي وذلك وفق الصيغة الآتية:

أولاً: يمنح وزير الإتصالات بقرارات تصدر عنه تراخيص سنوية لإستيراد، وبيع وتركيب وصيانة كافة الأجهزة والمعدات المستخدمة في مجال الإتصالات سواء أكانت سلكية أم لاسلكية، وسواءً أكانت تجهيزات تتصل بشبكات الإتصالات أم أجهزة لإستعمال الجمهور.

ثانياً: تمنح إجازة الإستيراد وفق الأصول القانونية المعتمدة للشركات المرخص لها أصولاً بتقديم خدمات الإتصالات أو للشركات والمؤسسات التي تتعاطى تجارة أجهزة ومعدات الإتصالات.

ثالثاً: إن الترخيص المنصوص عنه في المادة السابقة لا يعفي من ضرورة إستحصال المرخص له على الموافقة المسبقة، على الإستيراد بحيث يتحمل المرخص له مسؤولية ضمان تطابق المعدات والأجهز المستوردة، مع أحكام التراخيص والموافقة المسبقة، ولهذا عليه أن يتقدم بتعهد خطي يتحمل المسؤولية عند طلب الموافقة على البيان الجمركي.

رابعاً: يصدر قرار الموافقة على الإستيراد عن وزير الإتصالات وفق الآلية التالية:

1- يتقدم المرخص له بطلب الإستحصال على موافقة مسبقة على الإستيراد ملصق عليه طابع مالي فئة 5000 ل.ل. ومرفقاً بالوثائق التالية:

- نسخة عن قرار الترخيص بالإستيراد.

- صورة عن الإيصال المالي.

- بيان البضاعة يتضمن شرحاً مفصلاً لمواصفاتها والرسوم والمخططات التي تبين تركيبتها الأساسية.

- صورة ملونة للأجزاء الخارجية والداخلية للبضائع على أن تساعد الصور الخارجية في التعرف بوضوح على الجهاز.

- نموذج عن البضاعة إن أمكن.

- صورة عن الترخيص للشركة العاملة، إذا كان القانون يلزم الشركة بالإستحصال على ترخيص وصورة عن السجل التجاري والإذاعة التجارية.

2- يسجل طلب الموافقة المسبقة لدى مصلحة الإستثمار الداخلي.

3- يحول رئيس المصلحة الطلب إلى لجنة مؤلة من:

- رئيس مصلحة الإستثمار الداخلي رئيساً.
- رئيس دائرة هندسة الحركة الداخلية.
- موظفان من دائرة إدارة النقل والترددات.
- ممثلان عن هيئة المالكين.
- تصدر التقارير عن هذه اللجنة بقبول أكثرية أعضائها وعند الإختلاف يعد صوت الرئيس مرجحاً.

4- يحطر جميع طلبات الموافقة المسبقة للبث فيها دفعة واحدة.

5- يوضع التقرير ضمن المهلة المعقولة ويرفع إلى رئيس المصلحة الذي يدقق في التقرير ويحيله مع مطالعته إلى مدير الإستثمار للتأشير.

6- يرفع الملف إلى المدير العام الذي يؤشر على المعاملة ويحيلها إلى الوزير لإتخاذ القرار.

7- يكون قرار عدم الموافقة على الإستيراد معللاً بحيث يبلغ صاحب الطلب بالأسباب التي حالت دون الموافقة على طلبه، الذي يحق له أن يتقدم بملحق يلتزم بموجبه بالملاحظات.

8- تعفى ذات المعدات والأجهزة الحاصلة على الموافقة المسبقة من موجب الإستحصال على موافقة ثانية ضمن مهلة السنة الواحدة.

خامساً: البيانات الجمركية

- يعطى مدير الإستثمار الموافقة على البيانات الجمركية وفق الأسس الآتية:

1- يسجل طلب الموافقة على البيان الجمركي لدى مصلحة الإستثمار الداخلي مرفقاً بالوثائق الآتية:

- صورة عن قرار الترخيص بالإستيراد.

- قرار الموافقة المسبقة على الإستيراد.

- صورة عن الإيصال المالي.

- الفاتورة الأساسية.

- تعهد وفق النموذج المعتمد في مصلحة الإستثمار الداخلي في حال كان مطلوباً منه وفق هذه المذكرة، يعلن بموجبه المستورد عن تحمله كافة المسؤوليات الإدارية والجزائية بأن البضائع المستوردة مطابقة لقرار الموافقة على الإستيراد.

2- تتحقق مصلحة الإستثمار من صحة البيانات. يعود لرئيس المصلحة أن يكلف أحد الموظفين بمعاينة البضائع لدى إدارة الجمارك.

3- يحيل رئيس مصلحة الإستثمار الداخلي البيان الجمركي إلى مدير الإستثمار للتوقيع.

4- يعاد البيان الجمركي إلى مصلحة الإستثمار الداخلي ويبلغ إلى صاحب العلاقة.

<u>سادساً: موجبات عامة</u>

1- على أقلام المصالح والوحدات الإدارية المعنية موجب إستلام وتسجيل المعاملة أو الإحالات الداخلية فور ورودها في أي ساعة من ساعات العمل. ويحظر على الموظف المعني الإمتناع عن تسجيل الإحالة بحجة إنتهاء الوقت المخصص لإستلام الإحالات.

2- على كل موظف إنهاء عمله بالوقت المعقول، وأن الموظف الذي يقتصر دوره على التأشير، عليه أن يؤشر بلا إبطاء على المعاملة ويحيلها في ذات اليوم إلى المرجع المختص.

3- يحظر جمع المعاملات لتوقيعها دفعة واحدة. كل معاملة تنجز بمفردها وتسلم إلى صاحبها.

4- يحق لكل صاحب معاملة أن يتقدم بشكوى لدى دائرة المراقبة العامة، عند شعوره بوجود تأخير غير مبرر، أو أي أمر آخر. وعلى الإدارة المذكورة إعداد تقرير ورفعه إلى الزير لإتخاذ المقتضى القانوني.

يوجد نوع آخر من المعاملات:

الموافقة المسبقة من وزير الإتصالات لإستيراد الأجهزة الكهربائية التلفزيونية التي تعمل على الأقمار الإصطناعية وضمن الشروط القانونية للإستيراد وشهادة المنشأ من البلد المصنع، حيث أن هذه الأجهزة يستطيع الزبون أن يستعملها أو يدخل جميع برامج التواصل الإجتماعي بالصوت والصورة مباشرة داخل لبنان وخارجه وإلى أي دولة في العالم. ومثل هذه الأجهزة تعمل وموجودة في الأسواق اللبنانية ضمن المواصفات والشروط التي ترعاها وزارة الإتصالات.

سابعاً: تلغى كل مذكرة أو قرار يخالف مضمون هذه المذكرة.

ثامناً: يعمل بهذه المذكرة من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية، ولا تطبق أحكامها على المعدات والأجهزة التي شُحن من بلد المنشأ قبل وضع هذه المذكرة موضع التنفيذ، تبلغ إلى:

- المديرية العامة للإستثمار والصيانة.
- مصلحة الإستثمار الداخلي
- إدارة المراقبة العامة
- هيئة المالكين
- الجريدة الرسمية

خلاصة التدريب: الممتدة من 2017/11/14، ولمدة ثمانية أسابيع لغاية 2018/2/16

الإيجابيات والسلبيات:

الإيجابيات: لم تواجهني أية صعوبات في الحصول على المعلومات المسموح بها لإعداد هذه الرسالة خلال فترة التدريب التي واكبتني فيه الأستاذة رولا الخطيب، التي تعمل في قطاع التدريب وهي منتدبة من قبل وزارة الإتصالات. وبإشراف الأستاذ مصطفى التنبير رئيس قطاع التدريب في مؤسسة أوجيرو، واللذان وفرا لي كل المعلومات المسموح بها والتي ساهمت بإعداد هذه الرسالة والإطلاع على عمل وزارة الإتصالات، ودورها في تطوير وإدارة قطاع الخدمات. والإطلاع على كل المراسيم والقوانين وقرارات وزير الإتصالات في تطوير وتحديث القوانين ذات الصلة بالقطاع. خاصة مواكبة التطور الكبير لتكنولوجيا المعلومات التي توفرها الوزارة إلى جميع الإدارات اللبنانية العامة، وإستفادة القطاع الخاص من هذه الخدمات، مما ساهم في توفيرها إلى

جميع المواطنين على مساحة الوطن. وهذه من أهم مهام الوزارة ليرتقى لبنان إلى مصاف الدول المتقدمة في إنتاج تكنولوجيا المعلومات والمنافسة القوية إقليمياً ودولياً.

السلبيات: في بداية فترة التدريب واجهت بعض الصعوبات والتي تتعلق بهدف التدريب والغاية منه. هذا يعود لعدم التنسيق بين الجامعة اللبنانية وجميع إدارات الدولة العامة مسبقاً من أجل أخذ الموافقة المسبقة من الإدارات العامة على التدريب. كما أن بعض الإدارات الحكومية تفتقر إلى الموظفين المؤهلين للقيام بمهمة التدريب أو هي غير مهيأة لتدريب الطلاب لإعداد الرسائل وهنا لا بد لي أن ألفت نظر إدارة الجامعة اللبنانية أن تعمل على التنسيق مع إدارات الدولة العامة لمواكبة ومساعدة الطلاب على إتمام مهمتهم لإنجاز العمل المطلوب منهم.

ومن السلبيات:

- الصعوبة التي يشعر بها بعض المتدربين مع المدربين وتظهر عندما يقوم المدربون بتحديد الواجبات والمهام للمتدربين دون الأخذ برأيهم.

- منع المتدرب من التواصل والتفاعل مع موظفي المؤسسة للإطلاع على أحوالهم وأحوال المؤسسة.

- ضعف الصلة بين المتدرب والمدرب نتيجة لعدم توفر الإمكانيات في بيئة التدريب مما يصيب المتدرب بالإحباط ويقلل من إهتمامه بالتدريب.

- عدم التحرر من قيود المكان والزمان.

- عدم توفير أساليب تعليمية.

القسم الثانى

خصخصة المرافق

العامة ونظام أل B.O.T

مقدمة :

إن الخصخصة كاستراتيجية تستهدف إجراء تغييرات في سياسة الإقتصاد الكلي MACRO ECONOMIE تشكل إحدى مظاهر العولمة، و التي من صورها منظمة التجارة العالمية "الغات". لقد لعب البنك الدولي و صندوق النقد الدولي دوراً هاماً في مجال الترويج للخصخصة كإستراتيجية أو سياسة إقتصادية جديدة من خلال إعداد سياسات خاصة بالإصلاح الإقتصادي، خاصة لمعالجة مشاكل الديون في الدول النامية . و الجدير ذكره أن هذه المؤسسات الدولية المالية و كذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كانوا من الدعاة إلى تدعيم و تنشيط القطاع العام خلال عقدي الستينات و السبعينات من الألفية الثانية[1]. لقد شهدت فترة الثمانينات من القرن الماضي تحولات كبرى في التوجهات السياسية و الإقتصادية على صعيد العالم كله. و أثرت هذه التغيرات بالذات على إقتصاديات الدول النامية ، و كذلك على البلدان التي تعيش مرحلة تحول في أوروبا الشرقية و أوروبا الوسطى. هذه المستجدات المليئة بالأزمات دفعت إلى التفكير في سبيل الخروج من ضعف القطاع العام، و بالتالي الخروج من الإقتصاد الموجه إلى نشاط الدولة و بالتالي في نشأة الإدارة العامة ، ولم يكن ليقف هذا النشاط عند نقطة محددة في نطاق قدرات و موارد الإدارة العامة المتاحة إنما ليتعداها إلى حد يفوق تلك القدرات و الموارد فأضحت الإدارة العامة عاجزة بمواردها التقليدية المادية و البشرية و المعنوية المتاحة من تلبية المطالب المتطورة التي يرغبها المجتمع بأقل جهد وأقصر وقت و أدنى كلفة يمكنه و بأعلى فعالية إنتاجية كمية و نوعية (جودة) إزاء هذا العجز أو التخلف الحاصل و المتوقع من الإدارة العامة قرر لبنان الإقدام على تطبيق تجربة الخصخصة بكامل ما تنطوي عليه من فوائد أو مخاطر، إنطلاقاً من الفكرة أن التطورات السريعة في البيئة الإقتصادية العالمية و الإجتماعية، و لا سيما بعد أن أدت هذه الوضعية إلى المزيد من التسيب و الفساد و إنعدام الكفاءة.

إن الخصخصة كمفهوم ونهج سياسي و إقتصادي هي من المقولات القديمة و الحديثة في لبنان، فهي قديمة لكون لبنان إعترف للقطاع الخاص بدور مميز في قطاعات إقتصادية، مثل قطاعي المصارف و التأمين، و ذلك بخلاف الكثير من الدول التي أممت هذه القطاعات، و هي حديثة لأنها

[1] دراسة أعدت من قبل ندوة التوجهات المستقبلية للخصخصة في دول مجلس التعاون الخليجي – البحرين تاريخ 1992/3/28 ص:1 المراجعة مكتبة الأسكوا ، بيروت

ظهرت في خضم حركة التحول و الإصلاح المالي و الإداري للدولة، وفق منظار و إستراتيجية جديدة مدعومة بتجارب دولية عديدة، أو حتى بإغراءات من كبريات المؤسسات المالية الدولية.

يمكن إعتبار التقرير أعدته لجنة الخبراء المكلفة بتاريخ 1992/3/11 من قبل مجلس الوزراء بوضع تصور عام لخطة عمل إقتصادية و مالية لمعالجة الضغوطات التي يتعرض لها الإقتصاد الوطني، و تقديم مقترحات لتحقيق الإستقرار التدريجي و تدعيم النهوض الإقتصادي، أول مناسبة شبه رسمية تطرح من خلالها مسألة الخصخصة في لبنان بمفهومها الحديث.

وقد نص التقرير على ضرورة تخصيص بعض الأنشطة العائدة إلى قطاع الدولة مثل خدمات الإتصالات السلكية و اللاسلكية و جمع النفايات و غيرها من الأنشطة العامة. و في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 1992/4/23 تقرر تأليف لجنة وزارية لإعداد إقتراحات عملية بشأن الخصخصة [2]. وأعيد تناول الخصخصة في تقرير لاحق أعده خبراء من البنك الدولي عام 1995 تحت عنوان "كيف يستطيع لبنان المنافسة في الإقتصاد العالمي" [3] حيث تضمن الأسباب الموجبة للخصخصة في لبنان، معتبراً أنه لكي يتجنب لبنان مصاعب خدمة الدين و مشكلات ميزان مدفوعاته، فإنه يحتاج لإعادة هيكلية إقتصاده ، حتى يتكمن من رفع كفاءة تشغيل و تخصيص موارده، و هذا ما يلزمه مجموعة من السياسات النقدية و المالية. و لقد كان من نتائج اللجان الوزارية التي شكلت أن ظهر إتجاهان[4]:

- الإتجاه الأول : ينادي بالخصخصة الكاملة للإتصالات السلكية و اللاسلكية، و كازينو لبنان، و شركة حصر التبغ و التنباك، و إعتماد طريقة الإسناد أو التكليف الإستثماري للقطاع الخاص لفترات محددة في ما يتعلق بمرفأ بيروت و مصفاتي النفط في طرابلس و الزهراني، على أن تعود الموجودات و المعدات و الالآت المستخدمة مع العقارات إلى الدولة بعد إنتهاء الإستثمار أو الإمتياز.
- الإتجاه الثاني : يقول بإنشاء شركات مختلطة من القطاعين العام و الخاص على أن تكون الإدارة للقطاع الخاص و الإشراف و الرقابة للدولة.

---

[2] اللجنة الإقتصادية لغرب آسيا، الخصخصة في دول الأسكوا ذات الإقتصاد المتنوع. إعداد الدكتور نجيب عيسى 1995 – ص : 31 المراجعة مكتبة الأسكوا – بيروت .

[3] الإقتصاد و الأعمال –العدد 92 – كانون الأول 1995

[4] مجلة الصناعة و الإقتصاد – العدد 4 – آب 1992

إلا أن المعارضة السياسية آنذاك أوقفت الحماس الذي ظهر بداية. و كان من نتيجة ذلك أن البيان الوزاري الأول لحكومة الرئيس الحريري في أواخر 1992 لم يأت على ذكر الخصخصة صراحة، بل إكتفى بالإشارة إلى أن الحكومة مستعدة للقيام بتنظيم المرافق العامة و تحديد طرق و أصول إدارتها و تشغيلها و إنشاء شركات مختلطة، إلا أن أياً من هذه المقترحات لم يبصر النور بالرغم من إعداد مشاريع قوانين بشأنها، أما البيانات الوزارية لحكومتي الرئيس الحريري الثانية و الثالثة فقد جاءت خالية من أية إشارة إلى الخصخصة.

منذ تلاوة البيان الوزاري في مجلس النواب، أعلنت حكومة الرئيس الحص عن عزمها على خصخصة بعض مؤسسات القطاع العام، و التي عادت و أكدت عليه في الخطة الخمسية للنهوض الإقتصادي و المالي. و كان من نتائج حماس الحكومة أن أقر المجلس النيابي القانون رقم 228 الصادر بتاريخ 31 أيار 2000، المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة و تحديد شروطها و مجالات تطبيقها. [5]

[5] الجريدة الرسمية، العدد 24 الصادر في 2000/6/2،

الفصل الأول

خصخصة المرافق العامة

الخصخصة مصطلح حديث نسبياً، وقد أشارت الكتابات الإقتصادية التي عالجت الخصخصة إلى أكثر من مسمى وقد قيل "الخصخصة" أو "التخصيص" أو "التحول إلى القطاع الخاص" وكلها مفردات تفيد حالة إنتقال الملكية من المؤسسات الحكومية (ما يسمى بالقطاع العام) إلى القطاع الخاص . كما تشير الخصخصة على النطاق الأوسع إلى إدخال قوى السوق وآليات العرض والطلب والمنافسة إلى إقتصاد الدولة.

وفي واقع الأمر تحدد جوهر عملية الخصخصة بوصفها من السياسات المتكاملة، التي تستهدف الإعتماد الأكبر على آليات السوق، وإستراتيجية القطاع الخاص والمنافسة، من أجل تحقيق أهداف التنمية والعدالة الإجتماعية.

وللخصخصة منظورين إقتصادي وسياسي، فمن المنظور الإقتصادي تهدف عملية الخصخصة إلى إستغلال المصادرالطبيعية والبشرية بكفاءة وإنتاجية أعلى وذلك بتحرير السوق وعدم تدخل الدولة إلا في حالات الضرورة القصوى، وعبر أدوات محددة لضمان إستقرار السوق والحد من تقلباته. أما من المنظور السياسي فالتخصيص يدعو إلى إختزال دور الدولة ليقتصر على مجالات أساسية مثل الدفاع والقضاء والأمن الداخلي والخدمات الإجتماعية.

مبحث أول : مفهوم الخصخصة وأساليبها

فقرة أولى : تعريف الخصخصة و أهدافها العامة

لقد إزداد دور الحكومات في النشاط الإقتصادي في البلدان الصناعية منذ أواخر الحرب العالمية الثانية، و على الرغم من ذلك فإن مساهمة القطاع العام في عملية التنمية و التطوير و بحسب ما تبينه دراسات البنك الدولي، كانت دون المستوى المتوقع،[6] الأمر الذي دفع العديد من الدول المتقدمة والنامية إلى إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الإقتصادية، فبدأت الأنظار تتجه نحو ظاهرة الخصخصة.

ويرتبط ظهور مصطلح الخصخصة بمارغريت تاتشر و حكومتها في إنجلترا في نهاية عام 1979، حين أعلنت التزامها بتحويل المشروعات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، و بالتحديد تحويلها إلى اسهم و أنصبة خاصة.[7]

واذا كانت تاتشر هي أول من طبقت عمليا سياسة الخصخصة ، إلا أن الفضل في إستعمال مصطلح الخصخصة في الكتابات يرجع إلى الأميركي بيتر دراكر، حيث إستعمله في كتاباته المتعلقة بالخدمات البلدية .[8]

ولعل المطلع على الدراسات و الأبحاث المتعلقة بمسالة الخصخصة يدرك أنه لا يوجد تعريف واحد و محدد لمفهوم الخصخصة، بل حتى أن هذا المصطلح يستخدم في عدة صور مثلا الخصخصة أو التخصيص. إلا أن الحقيقة تبين أن مفهوم الخصخصة أوسع نطاقا و أعمق مضمونا من كونه مجرد بيع للمشاريع العامة إلى القطاع الخاص، وهو المعنى الضيق والرئيسي للخصخصة.

ولكن الخصخصة تعني إعطاء القطاع الخاص الدور الأكبر في عملية التنمية بهدف تحسين الأداء الإقتصادي وليس فقط المشاركة أو نقل الملكية إلى القطاع الخاص، وهو المعنى الواسع للخصخصة.[9]

---

[6] جريدة النهار، العدد 20638، أيار 2000، ص 5

[7] د.علي صادق،د.معبد الجارحي، جهود و معوقات التخصيص في الدول العربية، من سلسلة بحوث و مناقشات ورش العمل، العدد الأول 1995، أبوظبي، ص 18.

[8] جريدة النهار، العدد20638

[9] جريدة النهار، المرجع نفسه

ويختلف تفسير معنى الخصخصة بإختلاف النظم، و هنا نجد أن الدول ذات الإقتصاد الحر تأخذ بالمعنى الضيق للخصخصة، و هذا ما أخذ به المشترع اللبناني عندما عرف الخصخصة في المادة الأولى من القانون رقم 28 بتاريخ 2000/5/31 بأنها "تحويل المشروع العام كليا أو جزئيا، أو تحويل إدارته كليا أو جزئياً بإحدى الطرق القانونية إلى القطاع الخاص، بما فيه نظام الإمتياز أو الأنظمة الحديثة المشابهة له لإقامة و إدارة مشاريع إقتصادية لمدة معينة.[10]

فقرة ثانية ـ أساليب الخصخصة:

تتعدد أساليب الخصخصة، و ليس هناك أسلوب وحيد يمكن تطبيقه، فالمشاريع العامة و إن كانت تقوم على نفس الخصائص، إلا أنها لا تشابه بالضرورة في الوسائل الملائمة لخصخصتها، و التي تستند إلى طبيعة و موضوع نشاط كل منها.

كما أن إختيار الأسلوب يختلف من دولة إلى أخرى، بإختلاف الأهداف المتوخاة، وحجم القطاع العام.

ومن أساليب الخصخصة ما هو تقليدي، و منها ما هو مستحدث و عليه نذكر وسائل الخصخصة التقليدية :

1. المشاركة بين القطاعيين العام و الخاص بنسبة مئوية % معينة لكل منها و هذا ما يعرف بالشركات المختلطة.
2. الإمتياز و الإلتزام : و هذا ما أتت على ذكره المادة الثانية من قانون الخصخصة اللبناني.
3. عقود الإدارة : حيث تحتفظ الدولة وفقاً لهذا الأسلوب بملكية المشروع العام، ولكنها تقدم بالمقابل الأموال اللازمة للمستثمر لتمكينه من تشغيله و إعادة تأهيله و إدارته مقابل بدل معين، مع إمكانية تمليك المستثمر نسبة من أسهم المشروع، و قد إعتمد لبنان هذا الأسلوب في تشغيل و إدارة محرق في العمروسية، و في إدارة و تشغيل مصنع معالجة النفايات في الكرنتينا.

[10] د.علي صادق،د.معبد الجارحي، د.نبيل لطيفة: مرجع سابق،ص19 . جهود و معوقات التخصيص في الدول العربية / أبو ظبي ، العدد الأول 1995 ص 19 .

4. البيع : لا يشكل البيع أسلوبا حديثا للخصخصة، بل هو أسلوب قديم، و البيع قد يكون كليا يتمثل بتحويل كامل موجودات و حقوق و إلتزمنات المشروع العام إلى القطاع الخاص[11]، و في هذه الحالة نجد أن البيع يسبقه عملية تسمى عملية التشركة، أي تحويل المشروع العام إلى شركة مساهمة مملوكة بكاملها من الدولة، و من ثم طرحها في الأسواق ، و مثال على ذلك ما هو مطروح بالنسبة لمؤسسة كهرباء لبنان، فهناك رؤية تستهدف تقسيمها إلى شركات بوظائف متعددة.[12] و قد يكون البيع جزئيا، يتمثل بنقل بعض أنشطة القطاع العام إلى القطاع الخاص عن طريق بيع نسبة من الأصول إلى شركات متخصصة في الغالب للإستفادة من خبراتها من ناحية، و لتأهيل المشروع العام المتخصص بعد تشركته لخوض التجربة من دون خوف السقوط.
5. عقد الإيجار : و هو عقد متوسط الأجل ، تظل الدولة محتفظ بالملكية، مقابل قيام المستثمر بتشغيل و صيانة المشروع العام و تمويله، و تحمل كافة المخاطر، و دفعه لتعريفات محددة، و منح صلاحيات و سلطات كافية للمستثمر.[13]

أما وسائل الخصخصة المستحدثة فهي :

أ) أسلوب الـ BTO (البناء – التملك – التشغيل) ، و مفاده قيام المستثمر ببناء و تملك و إدارة مشروع معين دون إلزامية عودته للحكومة.

ب) أسلوب BTO (البناء – التحويل – التشغيل) : و يتمثل هذا الأسلوب ببناء مرفق و تحويله إلى الدولة و تشغيله فيما بعد بموجب إتفاق معها لتمكين المستثمر من إسترداد أمواله التي أنفقها في سبيل بناء المرفق.[14]

ج) أسلوب BOT (إنشاء – تشغيل – تحويل) : هذا الأسلوب يحظى بقبول كبير في مجال الخصخصة، و أصبح أكثر تداولا في العديد من دول العالم، و هو نظام يتسم بالبساطة و يؤدي إلى جذب الإستثمارات الخارجية و يستخدم على نطاق واسع في خصخصة مشروعات البنية الأساسية، و ذلك ما سوف نقوم ببحثه.

---

[11] دراسة أعدت من قبل ندوة التوجهات المستقبلية للخصخصة في دول مجلس التعاون الخليجي، البحرين 1995/3/38، ص 10 ، للمراجعة مكتبة الأسكوا بيروت.

[12] جريدة النهار، العدد 20652، أيار 2000

[13] د. خليل حسين، التخصيص وواقع المؤسسات اللبنانية، الحياة النيابية، المجلد 32 ، أيلول 1999، ص 28

[14] د.ايلي عساف التخصصية في لبنان، تساؤولات مشروعة، الحياة النيابية، مجلد 13 أيلول 1994 ،ص 77.

فقرة ثالثة : إيجابيات و سلبيات الخصخصة[15]

ـ أولاً : الإيجابيات :

أ) إن القطاع العام المملوك من الدولة أصبح يستنزف ميزانية الدولة، و لم يعمل على توليد موارد جديدة، و بالمقارنة فإن الكفاءة الإنتاجية لدى القطاع الخاص أعلى منها في القطاع العام، و إن الوظائف الإدارية في القطاع الخاص تؤدي بأدنى التكاليف عن القطاع العام.

ب) أصبح مطلب زيادة التصنيع أو الصادرات بأي تكلفة شعارا غير إقتصادي، لا تستطيع كل الدول الأخذ به حاليا، و لا تستهدف الخصخصة الحلول الجزئية و لكنها تستهدف الحلول الشمولية، حيث أن هذا التحول حقق زيادة المنتجات و تحسين نوعيتها – خفض تكلفة الوحدات- وقف تزايد النفقات العامة- الإصلاح السياسي بتحجيم دور الدولة في النشاط الإقتصادي و توسيع قاعدة الملكية و المشاركة في المجتمع.

ج) إن الأهداف الإجتماعية التي تعمل بها مشروعات القطاع العام، و يخشى المعارضون إلغاءها بالخصخصة، في الواقع تحسب عليها و لا تعتبر ميزة لها، إذ أن قطاع الأعمال يجب إدارته كمشروع إقتصادي و ليس كمشروع إجتماعي أو خيري، و إن أسعار البيع يجب أن تأخذ بمبدأ التكلفة وليس بمبدأ دعم كل أو بعض أفراد المجتمع وعلى العكس فإن هذه الأسباب والخسائر المستمرة لمعظم المشروعات الحكومية هي التي أدّت إلى ضرورة الخصخصة.

د) إن بيع بعض وحدات القطاع العام مقابل موارد مالية يؤدي إلى إضافة موارد إلى خزينة الدولة.

ه) إن القطاع الخاص ممكن أن يحل بكفاءة عالية محل المشروعات و الشركات الخاسرة المملوكة للدولة و يحقق أرباحاً بدل الخسائر و يخفف أعباء الضغوط المالية التي تقع على عاتق الحكومة.

---

[15] مقالة للدكتور حسين خليل محمد، بعنوان "دور البورصات في تحقيق إستراتيجية الخصخصة"، مجلة إقتصاد وأعمال، العدد 12، 1998

- **ثانياً: السلبيات**

أ) يترتب على الخصخصة أن يكون المستهلك هو الضحية المؤكدة لهذه العملية، و يظهر ذلك تماماً في حالة إحتكار القطاع الخاص لمنتج معين، حيث يتحكم في أسعارها و كميتها.

ب) إن الخصخصة ستلغي كل الأهداف الإجتماعية الأخرى التي تستهدفها المشروعات الحكومية و القطاع العام، لأن الإدارة في القطاع الخاص تهدف إلى تعظيم الأرباح لصالح المساهمين دون النظر إلى المنفعة العامة.

ج) إن الخصخصة من الناحية الإيديولوجية فيها أضعاف لنظرية خدمة المجتمع ككل،

(بتقليص دور العالم)

د) الخصخصة ستفقد العمال الذين يعملون في القطاع العام وظائفهم المستقرة و مكاسبهم الإجتماعية، كما ستؤدي إلى فقدان أو نقص سيطرة الدولة على مواردها الإقتصادية بترك الأمر للقطاع الخاص، مما يضر في النهاية بأوضاع الإقتصاد القومي.

هـ) إقبال القطاع الخاص على المشروعات الحكومية الناجحة، مع عدم الإقبال على المشروعات الخاسرة أو التي لا يتوقع أن تحقق أرباحاً كبرى بعد تحولها للقطاع الخاص.

مبحث ثاني: الخصخصة في لبنان

فقرة أولى: مبررات الخصخصة في لبنان:

بداية يجب الإشارة إلى أن الخصخصة كمفهوم و نهج سياسي و إقتصادي هي من المقولات القديمة و الحديثة في لبنان، فهي قديمة لكون لبنان إعترف للقطاع الخاص بدور مميز في قطاعات إقتصادية، مثل قطاعي المصارف و التأمين، و هي حديثة لأنها ظهرت في خضم حركة التحول و الإصلاح المالي و الإداري للدولة، وفق منظار و إستراتيجية جديدة مدعومة بتجارب دولية عديدة .

ويمكن إعتبار التقرير الذي أعدته لجنة الخبراء المكلفة بتاريخ 1992/3/11 من قبل مجلس الوزراء بوضع تصور عام لخطة عمل إقتصادية و مالية لمعالجة الضغوطات التي يتعرض لها الإقتصاد الوطني، و تقديم مقترحات لتحقيق الإستقرار التدريجي ، و تدعيم النهوض الإقتصادي، أول مناسبة شبه رسمية تطرح من خلالها مسالة الخصخصة في لبنان بمفهومها الحديث. [16]

وقد نص التقرير على ضرورة تخصيص بعض الأنشطة العائدة إلى قطاع الدولة مثل خدمات الإتصالات السلكية و اللاسلكية، و جمع النفايات و غيرها من الأنشطة العامة. و في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 1992/4/23 تقرر تأليف لجنة وزارية لإعداد إقتراحات عملية بشأن الخصخصة[17]، و قد توصلت اللجنة إلى المبررات التالية للخصخصة هو التالي :

أ- عدم توفر الشروط السياسية المؤاتية لإجراء الإصلاح الإداري حقيقي يعيد الإعتبار لمعايير الإنتاجية و التحديث و الإنضباط المالي.

1. عدم توفر الشروط السياسية المؤاتية لإجراء إصلاح إداري حقيقي يعيد الإعتبار لمعايير الإنتاجية و التحديث و الإنضباط المالي.
2. إستقطاب الإدخارات اللبنانية في الداخل و الخارج.
3. تسريع قيام السوق المالية النشطة .

[16] د. محمد شعيب، التخصيص مشكلة أم حل ؟ جريدة السفير 7-1-1999

[17] د.نجيب عيسى اللجنة الإقتصادية و الإجتماعية لغرب آسيا، الخصخصة في دول الإسكوا ذات الإقتصاد المتنوع 1995 ص 31

ب)إن الدعوة إلى الخصخصة تبنى على أداء مؤسسات القطاع العام الذي إتسم بإخفاقات تمثلت في تدني مستوى الخدمات و مستوى الكفاءة الإقتصادية وفي البطالة المقنعة.[18]

ج) تؤدي الخصخصة إذا ما أريد بها بديلا عن المؤسسات العامة الإستثمارية إلى تحسين نوعية اتخاذ القرار الإداري بعيدا عن التدخلات السياسية التي تهيمن على آلية سير معظم مؤسساتنا العامة.

د) تؤدي الخصخصة إلى فرض الإنضباط وذلك بعكس ما هو سائد في المؤسسات العامة.

ه) تصور الحكومة نفسها بالتاجر الفاشل بالمقارنة مع القطاع الخاص في لبنان الذي يملك المهارات و الخلفية الناجحة في الإدارة، كما أن المنافسة الحرة أدت في الماضي إلى إرتفاع مستوى الدخل.

و) تخفيض الدين العام الذي تخطت كلفة خدمته ال45% من النفقات العامة، فحسب الأوساط

الحكومية إن كل تسديد لمليار دولار هناك توفير ما يقارب ال 100 مليون دولار ككلفة خدمة.[19]

ز) التحرر من بعض النفقات المتمثلة بالدعم الحكومي لمشاريع القطاع العام و الذي كان المبرر إلى فرض الضرائب وزيادة معدلاتها، و مثال ذلك تكبد مصرف لبنان سنويا ما يقارب 80 مليون دولار كخسائر، بسبب الخسائر الناجمة عن شركة ال MEA لأن مصرف لبنان يملك يملك 99.3 من أسهم الشركة.[20]

ح) وجود قيود بنيوية تحد من حجم القطاع العام و قدرته.

ط) الدوافع الخارجية المتمثلة بسياسات الضغط التي تمارسها المؤسسات المالية الدولية الكبرى ، كالبنك الدولي و صندوق النقد الدولي.

فقرة ثانية: أهداف الخصخصة في لبنان:

على الرغم من أهداف الخصخصة تختلف بين بلد و آخر، و على الرغم من أن أهداف الخصخصة في الدول النامية غالبا ما تنصب على تقليص النفقات المتنامية للقطاع العام، بينما نرى أن الول

[18] د.سمير مقدسي ، ندوة عقدت في نقابة المهندسيين تحت عنوان الخصخصة إشكاليات و محاذير في 2000/1/13
[19] عماد شهاب: تحويل القطاع العام إلى القطاع الخاص، مجلة التقرير، العدد الأول 1993 ص 123
[20] جريدة تالسفير، العدد 8615، أيار 2000

المتقدمة تستهدف زيادة كفايتها الإنتاجية، إذن فإن أهداف سياسة الخصخصة تتقيد بمدأين دونهما تفقد الخصخصة مبرراتها و هما الكفاية و المساواة.[21]

أما في لبنان فقد تمادت الحكومة في بيان أهداف الخصخصة، مركزة على إيجابياتها ومتناسية سلبياتها، حتى صورت الأهداف بمثابة علاج لما يعاني منه القطاع العام من مشكلات، و من الأهداف المتوخاة :

1. تحسين إنتاجية المؤسسات المراد خصخصتها من خلال إجتذاب الخبرات و التقنيات الحديثة و من خلال خلق مناخ تنافسي يساعد على تفعيل الإنتاج.
2. تخفيف النزف الحاصل في خزينة الدولة عبر وقف الدعم عن المؤسسات العامة التي تتكبد خسائر ، و نقل الإستثمار من القطاع العام إلى القطاع الخاص بحيث يمكن لهذا الأخير أن يديرها بفعالية و يعطي الدولة حصتها من الأرباح، الأمر الذي يسمح للدولة من تحويل نفقاتها إلى الخدمات الإجتماعية.
3. إستعمال موارد الخصخصة لتخفيض الدين العام عبر تحقيق موارد قدرت بين ما يوازي 4 إلى 5 مليارات خلال السنوات الخمس القادمة. [22]
4. تحسين فرص العمل على المدى الطويل.
5. زيادة الإستثمارات في لبنان.
6. إجراء إصلاح إداري عجزت الحكومات المتعاقبة من الإحاطة بها و ذلك ما يسمى الفساد الإداري.
7. تحقيق الرفاه الإقتصادي و الإجتماعي و تحقيق الإنماء المتوازن.

فقرة ثالثة : تقييم الخصخصة في لبنان:

صحيح أن اللجوء إلى الخصخصة في لبنان يمكن أن يساهم في حل جوانب كثيرة من مشاكل مالية و إقتصادية إلا أن هناك العديد من المشاكل التي يمكن أن تثار و أبرزها[23]:

1. إن بعض الخدمات التي يطلبها المواطن متعلقة بشكل مباشر في حياته و بالتالي يجب أن تظل بيد الدولة مباشرة.

---

[21] د.حازم البيلاوي، دور الدولة في الإقتصاد ، الطبعة الأولى ، دار الشروق ص 134
[22] فذلكة مشروع موازنة عام 2000
[23] د. خليل حسين مرجع سابق

2. إن بعض طرق الخصخصة تؤدي إلى إحتكار لمصالح المواطن و بالتالي لا تقيم أي إعتبار إجتماعي و إنساني له.
3. إلغاء تدخل الدولة أو الحد منه لمصلحة المؤسسات الخاصة يمكن أن يؤدي إلى نسف مبدأ الإصلاح الإداري من خلال بيع القطاع العام بدلا من إصلاحه و تطويره.

وبصرف النظر عن الإنتقادات التي توجه للخصخصة في لبنان، فان هناك أسبابا وجيهة لتأييدها و منها :

1. أن تواضع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطن، إضافة إلى غياب المسؤولية و المحاسبة التي سادت في غالبية المرافق العامة تعتبر من العوامل الهامة في طرح موضوع تخصيص هذه المرافق.
2. عجز الدولة عن تأمين الأموال اللازمة لتقديم الخدمات العامة بالمستوى المطلوب.
3. عدم توفر الطاقات الكافية في المرافق العامة و هروب البعض إلى القطاع الخاص.

وأخيرا تجدر الإشارة إلى أن نجاح عملية الخصخصة في لبنان يتطلب إجماعا وطنيا على إعتمادها و محاولة إقناع النقابات العمالية بذلك إعتبار أن هذه النقابات تنظر نظرة الريبة لهذه العملية لما يمكن أن تؤدي إلى تصفية قطاعات و إلى صرف أعداد كبيرة من اليد العاملة من المؤسسات موضوع التخصيص، و ذلك يتطلب حملة توعية إعلامية واسعة للأهداف المتوخاة من القطاعات التي تخصص. كما يتوجب إعتماد معايير علمية واضحة لإختيار القطاعات التي سيتم تخصيصها و إعداد النصوص القانونية الملائمة بهدف توفير عامل الإطمئنان للمستثمر.

كما يتوجب القيام بالرقابة الدقيقة للمؤسسات الخاصة.

الفصل الثاني

عقود الـ B.O.T الوجه المعتدل للخصخصة

يعتبر عقد أل B.O.T من عقود الإستثمار، وهو يخضع بهذه الصفة للقواعد القانونية المنظمة للإستثمار.

وقد أصبح نظاماً عالمياً لتحقيق الخطط والمشاريع الإقتصادية، تلجأ إليه الدول التي تعاني عجزاً في موازناتها العمومية يمنعها من تحقيق خطط الإصلاح والنمو الإقتصادي وتلبية إحتياجات شعوبها، فالخيارات التقليدية التي تلجأ إليها الحكومات أمام تلك الإحتياجات هي[24]:

- إما عدم تلبيتها بسبب عدم توفر الأموال اللازمة، وإما زيادة الضرائب لتأمين التمويل المناسب لها، وكلا الخيارين يؤدي إلى نتائج سيئة إقتصادياً وإجتماعياً، وقد إعتمد نظام أل B.O.T كخيار ثالث عبر الإستعانة بالقطاع الخاص وإستخدام استثماراته وخبراته لإنشاء البنى التحتية المطلوبة، مقابل الإستفادة من عائدات المرفق العام لفترة محددة من الزمن، وفق شروط وقواعد خاصة.

ولا يعتبر نظام أل B.O.T نظاماً جديداً من الناحية التنفيذية التقليدية للمشاريع الكبرى، ولا سيما الفنية والتقنية، إنما يعتبر نظاماً جديداً من الناحية التنظيمية الإدارية ومن ناحية مصدر تمويل المشاريع العامة.

فهو شكل من أشكال تحقيق المشاريع وتمويلها، يعتمد تحميل المستثمر مسؤولية التصميم والبناء والتشييد والتمويل.

وقد إنتشر هذا النظام بشكل كبير مع بدايات القرن التاسع عشر التي شهدت إنتشار السكك الحديدية كوسيلة للمواصلات وتطور وسائل الإتصالات التكنولوجية، حيث قدم نظام أل B.O.T حلاً لمشكلة تمويل مشاريع البنية التحتية، والمجمعات والأسواق الصناعية الكبرى والمشاريع الزراعية الضخمة، بكفاءة أكبر ولكلفة أقل وتقنية أفضل.

---

[24] محمد يعرب الشرع، دور القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة الإقتصادية، ط1، دار الفكر، 2010، ص30.

ويعتبر تمويل المشاريع الكبرى حجر الزاوية في إستراتيجية نظام أل B.O.T، حيث يركز المستثمرون والمقررضون على أصول الشروع وما يدره من عائدات، أكثر من تركيزهم على الضمانات الحكومية.

المبحث الأول: ماهية عقود B.O.T

فقرة أولى : تعريفه و خصائصه

نظراً للإنتقادات التي وجهت إلى الدولة و إلى الإدارة العامة لعدم مقدرتها على تلبية مطالب وأهداف المجتمع، كان الإتجاه إلى أسلوب الخصخصة.

بداية ساد الإعجاب هذا الأسلوب و لكن سرعان ما إنهالت عليه العديد من الإنتقادات هو أيضاً فكان لا بد من إيجاد وسيلة أخرى تكون أكثر فاعلية و أقل إنتقاداً و قد ساعد على ذلك عدم تمكن الدولة من القيام بتمويل العديد من المشاريع الأساسية في الدولة، فكان الإتجاه نحو عقود الـ B.O.T فما هي هذه العقود؟

إن نظام ألـ B.O.T هو نظام Transfer-opertaion – building أي أنه يعني نظام البناء و التشغيل و التحويل، و بمقتضى هذا النظام تعهد الإدارة إلى أحد الأشخاص القانون الخاص ببناء مرفق عام على حسابه و مسؤوليته، و يديره، و يتقاضى لقاء قيامه بهذه المهمة رسوما معينة من المنتفعين على أن يعيده و بكامل تجهيزاته، و بنيته و معداته بعد فترة زمنية معينة نسبيا إلى الإدارة.[25]

فهنا نجد أنه وسيلة لتمويل مشروع تعطي الحكومة بموجبه إمتيازاً لمدة معينة لشركة خاصة من أجل تحقيق و تطوير مشروع هام من البنية التحتية و تقوم هذه الشركة بإسترجاع كلفة المشروع و الأرباح المترقبة عن طريق إستثمار هذا المشروع لفترة معينة في العقد، و عند إنتهاء فترة العقد يتم نقل المشروع إلى الحكومة و يصبح ملكا لها ، تديره هي.

إن عمليات الـ B.O.T هي من العمليات القديمة التي أخذت بعداً جديدا في ميادين الإستثمار خاصة في بناء البنى التحتية و الإعمار، و قد إعتمدت الدولة اللبنانية هذه الطريقة لتمويل بعض المشاريع الكبرى في إطار إعادة الإعمار، و هذا ما سوف نبحثه لاحقاً.

[25] د. محمود محمد فهمي بحث في عقود الـ B.O.T، الأسس العامة للعقود الإدارية- مطبعة البحيرة، مصر 2005- ص50

إن الخاصية الرئيسية لعملية تحويل المشاريع وفق طريقة الـ B.O.T و التي تميزها عن قاعدة التحويل التقليدية هو إرتكاز هذه العملية على المردود الناتج عن تشغيل مشروع معين لأجل إسترداد نفقات التوظيف، و تسديد الديون المقترضة لتمويل هذه المشاريع.[26]

وتجدر الإشارة إلى أنه بإستطاعة الإدارة أن تجري رقابتها من خلال تفتيش المرفق في أي وقت تجده ملائما، كما تجدر الإشارة إلى أنه بإمكان الإدارة العامة أو الحكومة أن تقسم الحق الحصري للمرفق على أكثر من شخص، كما حصل في لبنان مع شركتي الخلوي وفقا للقانون 218/93 (CELLIS – LIBANCELL) [27] (ALFA- MTC.CTUCL2)

كما تجدر الإشارة أن العائدات من هذا الإستثمار توزع بين الإدارة و الشركة بنسب متفق عليها طوال مدة العقد.

و لهذه الطريقة في إدارة المرفق العامة حسنات متعددة منها : إنها تخفف على الدولة أعباء التمويل التي يفرضها تنفيذ مشاريع ضخمة و مكلفة، و تضمن جودة التنفيذ و سرعته و دقة التشغيل، ففي هذه الطريقة لا مكان للهدر في الإنفاق أو للروتين أو المماطلة و لكن ذلك لا ينفي أن هناك حاجة دائمة لأطر المراقبة و المتابعة حرصا على حسن الإلتزام بمقتضيات المشروع و على بلوغ الغاية المنشودة منه .

فقرة ثانية : تمويل مشاريع ألـ B.O.T:

يختلف تمويل مشاريع الـ B.O.T عن تقنيات التمويل التقليدية، في أن هذه الأخيرة تنشىء B.O.T لأجل تأمين سلامة عملياتها على كافة الدولة، و بذلك يتوجب على المستثمر في هذه الحالة أن يتأكد من قدرة الدولة على تسديد ديونها أو أنها ترتكز على كفالة مؤسة خاصة و عندها يتوجب على المستثمر ان يأخذ بالإعتبار ميزانية هذه المؤسسة.

وبالنظر إلى وجود مثل هذه المخاطر، فإن أغلب مشاريع ألـB.O.T تتولاها مجموعات من الشركات من القطاع الخاص و ذلك بصيغة شركة موحدة تسهيلا لعملية التمويل و أيضاً للإفساح في المجال لتوزيع المخاطر على جميع الفرقاء، و من هنا نجد أن يترتب على هذا الأمر عدة نتائج أهمها:

[26] د. حبيب أبو صقر، التمويل الذاتي من قبل المتعهد B.O.T محلة القضاء المالي العدد 5 تموز 1997، ص، 12
[27] أحمد أمين بيضون : القطاع العام بين نزف الموارد و شفافية الخصخصة جريدة النهار: 6 -2 -1999

- إن إتخاذ القرارات من جانب مختلف الفرقاء يصبح أكثر تعقيداً.
- إن المفاوضات بين الحكومة و الفرقاء تأخذ وقتا أطول.

فقرة ثالثة : مقارنة عقد B.O.T بعقد الإمتياز

بداية لا بد لنا من التعريف بعقد الإمتياز لنتمكن من مقارنته بعقد ال B.O.T

فعقد الإمتياز هو العقد الذي بمقتضاه تعهد الإدارة إلى أحد أشخاص القانون الخاص لإدارة مرفق عام على حسابه و مسؤولياته لمدة محدودة و يتقاضى لقاء قيامه بهذه المهمة رسوما معينة من المنتفعين و يقوم صاحب الإمتياز بإدارة المرفق العام بواسطة عماله و أمواله و يتحمل النتائج فيستفيد من الأرباح و يتحمل الخسائر.[28]

من هنا نجد أن عقد ال B.O.T يتفق مع عقد الإمتياز من حيث طريقة الإدارة غير المباشرة أي أن المدير في كلا العقدين يستفيد من الأرباح و يتحمل لوحده الخسائر .

و لكن العقدين يختلفان في العديد من الأمور نذكر منها :

1. في الإمتياز يكون المرفق موجوداً في الأساس أما في عقود ال B.O.T فيكون غير موجود عادة.
2. في الإمتياز تتكفل الإدارة العامة أحياناً بتسليفات مالية، بينما في ال B.O.T فعلى المدير أن يتكفل بكامل المبلغ و الرأسمال التأسيسي و التشغيلي دون أي مساهمة من الإدارة.
3. في الإمتياز يحق لإرادة منفردة بتعديل العقد بحيث يحق للإرادة أن تفرض على صاحب الإمتياز موجبات جديدة غير متوقعة إذا كانت المصلحة العامة تفرض ذلك مع إمكانية يطلب صاحب الإمتياز بتعويض إذا حدث خلل بالتوازن المالي للإمتياز، بينما في عقود الـ B.O.T لا يمكن للإدارة منفردة تعديل العقد.[29]

---

[28] لويس حبيقة: أفكار حول خصخصة البنى التحتية في لبنان- جريدة الأنوار 10-3-1996 ص 9
[29] مروان نمر : الخصخصة عنوان كبير يحتاج إلى تفاصيل. الإقتصاد والأعمال ، شباط 1999 ص 12

مبحث الثاني: أهمية عقود ال BOT

فقرة أولى- ميزات ومحاذير نظام ال BOT

فرض نظام ال BOT نفسه على الواقع الإقتصادي في العديد من البلدان، وأصبح مورداً جديداً للحكومات، سواء لجهة ما تحصله هذه الحكومات من ضرائب على الشركات صاحبة الإمتياز، أو لجهة العائدات الأخرى المتمثلة بإضافة جديد إلى البنية التحتية للبلاد، أو لجهة الإبتكار، وتجنب الهدر، وتخفيض التكاليف، وزيادة الكفاءة في التشغيل، فضلاً عن الحصول على مشروع جاهز في نهاية مدة الإمتياز، من دون تحميل الموازنة العامة أية أعباء.

كما تسهم عمليات ال BOT في نقل أدوات التكنولوجيا الحديثة، خاصة في حالة قيام القطاع الخاص بالحصول على مشاريع من خارج نطاق حدوده الجغرافية، حيث يتم نقل المعدات والآلات، وكذلك أدوات التدريب والتأهيل. ومن ثم فإن مشاريع ال BOT تعتبر عاملاً هاماً في نقل التكنولوجيا الحديثة، وتدريب الكوادر المحلية.

وقد يعتبر تنفيذ مشاريع ال BOT إحدى وسائل عملية الخصخصة إلا أنها تمتاز في حسناتها على نظام الخصخصة، لأنها تحافظ على ملكية الدولة لأموالها، مع ضمان التطوير والتحديث. وقد تساهم هذه المشاريع في إحتدام المنافسة مع الهيئات الحكومية القائمة، سواء من حيث كلفة الوحدات المباعة، أو اسلوب التفاعل، وكذلك جودة المنتج النهائي.

ولكنه بالرغم من المزايا المشار إليها، وسواها من المزايا، التي يوفرها نظام ال BOT، إلا أن التجربة العملية أظهرت عدة عيوب، يقتضي الإشارة إليها، وأخذها بالإعتبار مع بداية طرح مشاريع ال BOT على القطاع الخاص، ومن أبرز هذه العيوب: الصعوبات المتأتية عن أن إدارة مراحل المشروع تتطلب تنسيقاً بين الجهات الحكومة المختلفة التي تتداخل في صلاحياتها ومهماتها، ولا سيما عندما يستدعي الأمر التعامل بالوقت نفسه، مع عدة وزارات وإدارات، كوزارة التجارة والصناعة، ووزارة الداخلية، والمالية والإتصالات، وإدارة الجمارك، والموارد المائية والكهربائية، والإدارة التي تهتم بأملاك الدولة، وسواها. ولكل من هذه الجهات الحكومية أسلوبها وتنظيمها، في التعامل مع المشروع، بشكل قد يكون على الأقل، غير متناسق.

وثمة مشكلة عادة ما تواجه الدول ذات المداخيل المحدودة، عندما تسعى إلى طرح مشاريعها على شركات ومؤسسات أجنبية خارجية، فتقوم هذه المؤسسات بتحويل أموالها بالعملة الصعبة إلى الخارج.

وثمة سلبيات تظهر في مرحلة التشغيل، منها عدم أخذ أسعار الظل في الإعتبار، وفي مرحلة التقويم ودراسة الجدوى الأولية. كما قد تبدو صعوبات في إختيار المقاول لجهة مؤهلاته وخبرته في الإعتماد عليه.

والنتيجة هي أن نظام ال BOT، كوسيلة من وسائل تمويل المشاريع العامة، يرتدي أهمية كبرى تتجلى بالميزات التي يتمتع بها، ولكنه لا يخلو من محاذير.

أولاً: ميزات نظام ال BOT [30]

1- تخفيض العبء عن الموازنة العامة وتنشيط المشاريع المالية

بما أن نظام ال BOT يحمل القطاع الخاص مسؤولية تمويل إنشاء المرافق العامة وتشغيلها، فهو يجنب الموازنة العامة تخصيص إعتمادات لإنشاء وتشغيل هذه المرافق. فتتفرغ الدولة، عندئذٍ، للمشاريع والمرافق العامة الأكثر أهمية.

وتتعاظم أهمية هذا النظام عندما تكون الشركات التي تتولى إنشاء وتشغيل المرافق العامة أجنبية، حيث تقوم بإدخال إستثمارات جديدة وتمويل خارجي، وهذا ما يؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات، وتخفيض العجز في الموازنة العامة، وتعزيز حصيلتها من النقد الأجنبي. هذا فضلاً عن أن هذا النظام من شأنه أن يغني الدولة عن اللجوء إلى الإقتراض الخارجي وما قد يترتب عليه من عجز وإختلالات في الموازنة العامة، وأعباء خدمة الديون، وتحميل عبئها إلى الأجيال القادمة.

وبما أن الملتزم يتحمل وحدة تكاليف إنشاء المرفق العام ومصاريف إدارته وصيانته طول مدة العقد، فيلتزم بتدبير الموارد المالية الكافية للقيام بإلتزاماته العقدية. والمدخل إلى ذلك هو بورصة الأوراق المالية، سواء في سوق الأصدار أو في سوق التداول. فإذا أنشأ شركة جديدة تتولى القيام بالمشروع، إقتضى الأمر أن يجري الإكتتاب بأسهمها لكي يكتمل تأسيسها. أما إذا كان الملتزم شركة قائمة فعلاً، وجرى التعاقد معها على طريقة ال BOT، فهي تستطيع تدبير تمويلها ذاتياً عن طريق

[30] د. إلياس ناصيف، سلسلة أبحاث قانونية، عقد أل B.O.T المؤسسة الحديثة لكتاب لبنان، الطبعة السادسة، 2006، ص 143.

زيادة رأس مالها. وحينئذٍ، لا بد لها من إنشاء أسهم جديدة يتم التداول بها في البورصة. وفي الحالتين، يؤدي الإكتتاب برأس مال الشركة الجديدة، أو بزيادة رأس مال الشركة القائمة، إلى تنشيط سوق الإصدار والتداول وعمليات البورصة، وما ينشأ عن ذلك من تحريك وجذب رأس المال المحلي والخارجي. وهذا ما ينعكس إيجاباً على توفير السيولة، ويقلل من حاجة الدولة إلى الإقتراض من الأسواق العالمية، ويجنبها الضغوط السياسية عليها، التي قد تنشأ عن حاجتها إلى الإقتراض، وينقل عبء المخاطرة إلى القطاع الخاص الذي يتحمل وحده تكاليف المشاريع وصيانتها، من دون تحميل الموازنة العامة أية أعباء.

2- إيجاد فرص عمل وتخفيض نسبة التضخم

تؤدي عقود ال BOT إلى توسيع إقامة مشاريع ومرافق جديدة، وهذا ما ينتج عنه إتاحة المزيد من فرص العمل، وتشغيل الأيدي العاملة المتخصصة والعادية. كما تؤدي إلى ضخ أموال جديدة في السوق، ولا سيما بالعملات الأجنبية، مما يحد من نسبة التضخم والبطالة، فضلاً عما تؤدي إليه من خلق قاعدية صناعية وخدمية جديدة، كإنشاء الطرق ومحطات الكهرباء والمياه والأنفاق وغيرها من المشاريع والمرافق العامة المهمة.

وقد تحتاط الدولة لمسألة حماية الأيدي العاملة المحلية، فتصدر تشريعات في هذا الإطار كما هو الأمر في تشريع الشركات المصري، حيث تقضي المواد 174-176 من قانون الشركات المصري رقم 159 لسنة 1081 بوجوب عدد المصريين المشتغلين بهذه الشركات، مهما كانت نسبة مشاركة الأجانب في أسهمها، عن 90% من مجموع العاملين بها، وإلا يقل ما يتقاضونه من أجور عن 80% من أجور العاملين بها، وألا يقل عدد العاملين الفنيين والإداريين المصريين عن 75% من مجموع الأجور والمرتبات للفئات المذكورة من العاملين بها. وبذلك يكون المشرع المصري قد إستهدف تأمين تشغيل الأيدي العاملة المصرية في شركات ال BOT للتخفيف من حدة البطالة، وإتاحة الفرص أمام العمال المصريين لإكتساب خبرات متقدمة، وخلق كوادر في مختلف مجالات أنشطة تلك الشركات، للنهوض بأعباء ومسؤوليات العمل بها، عند إنتهاء مدة العقد وإنتقال ملكيتها إلى الدولة.[31]

[31] د. إلياس ناصيف نفس المرجع ص.147.

3- توسيع فرص التنمية الإقتصادية ونقل التكنولوجيا

توفر عقود ال BOT فرصا مناسبة لنقل التكنولوجيا إلى الدول النامية، لأنه من مصلحة القطاع الخاص الذي يكلف بإنشاء المرافق العامة وتشغيلها أن يستخدم التكنولوجيا الحديثة في هذه العمليات، توسيعاً لنشاطه وخبرته وسمعته على الصعيد الدولي، توصلا إلى زيادة إنتشاره وتفعيل خبرته وتطويرها، وإكتساب نجاحات متواصلة ومتتابعة على الصعيد الدولي، ولا سيما في الدول النامية، التي تحتاج إلى المزيد من التخصص والخبرة والتكنولوجيا في تنفيذ مشاريعها.

ومن المعلوم أن الإدارة الخاصة هي أكثر فعالية وكفاءة من الإدارة الحكومية. فإذا عهد إليها بإنشاء مرافق عامة وتشغيلها ينتج عن ذلك تحسين أداء هذه المرافق، وتحصين وضع الحكومات أمام المواطنين، مما يزيد من ثقة المواطن بدولته وإداراتها وقدرتها على مواكبة التقدم العلمي والتكنولوجي، وهذا ما يعود بالخير والفائدة على المجتمع.

4- مؤشر الجدوى الإقتصادية

لا بد لتنفيذ مشاريع ال BOT من التمويل الذي يتوجب على المستثمر أن يؤمنه. ومن أجل ذلك غالباً ما يلجأ إلى مؤسسات التمويل لتمده بالأموال اللازمة. وهذه المؤسسات لا ترضى بتمويله ما لم تكن دراسة الجدوى قد أظهرت قدرته على الإيفاء. ولا بد للمؤسسة الممولة من تحليل دراسة الجدوى ومراقبتها، ومن الإطلاع فعلياً على قدرة المستثمر. مما يعني أن قبولها بتمويله، يؤكد أهمية المشروع وإنتاجيته، وبالتالي تتأكد الحكومة من سيرها على الطريق الصحيح في مشروعها المزمع التعاقد عليه وتنفيذه.

5- توجيه المشروع لخدمة الصالح العام

بما أن مشروع ال BOT يبقى من الناحية الإستراتيجية تحت مراقبة الحكومة، التي من حقها مواكبته منذ البدء بتنفيذه، وخلال مدة تشغيله وصيانته، حتى يأتي ثماره في مصلحتها، ولا سيما عند إنتهاء مدته ونقل ملكيته إليها.

وطالما أن الأمر كذلك، ومن واجب المستثمر أن يمكن الإدارة المانحة في كل وقت الإطلاع على المشروع ومراقبته، فإن هذه الإدارة يمكنها أن توجه المشروع في خدمة الصالح العام.

6- الإستفادة من مشاريع ال BOT لخدمة مشاريع الخصخصة

بما أن مشاريع ال BOT تمكن المستثمر من تملك المشروع وتشغيله لمصلحته بأسلوب معين.

وبما أن الخصخصة هي عبارة عن تخلي الدولة عن مال إقتصادي يعود إليها إلى مؤسسات القطاع الخاص. فإن الحكومة المانحة يمكنها الإستفادة من عقود ال BOT لتوظيفها في عمليات الخصخصة. بمعنى أن أسلوب ال BOT من شأنه أن يعطي للحكومة وسيلة عملية يمكنها إستخدامها في برامج الخصخصة التي تتبعها معظم دول العالم.

7- تصحيح فعالية القطاع العام عن طريق القطاع الخاص

يمكن للقطاع الخاص أن يصحح عدم فعالية القطاع العام في إنشاء المشاريع وتسييرها، وأن يستجيب بصورة أفضل لطلبات المستهلكين في الكثير من قطاعات البنى التحتية. فالمسألة في غالب الأحيان، ليست دائماً في إنشاء المشاريع، بل في جعلها أكثر فعالية. ففي قطاع الطاقة مثلاً، تكون التدابير المتعلقة بتقليص الهدر، سواء في توليد الكهرباء أو في إستعمالها، من قبل القيمين على التمويل الذاتي أفعل وأفضل، فيما لو أوكل هذا الأمر إلى القطاع الخاص، الذي يفرض جدية في تنفيذ المشاريع كونه مدفوعاً لذلك، بعوامل الربح. فمن جهة يحرص على السرعة في التنفيذ، للبدء بأسرع ما يمكن في عمليات الإستثمار، ومن جهة ثانية، ولأنه معني بالإستفادة بصورة مباشرة، من حسنات التنفيذ لمشاريع سيستثمرها لآجال طويلة، فإن القطاع الخاص المستثمر، يسعى إلى أن يكون المشروع الذي ينفذه على درجة عالية من الجودة والكمال، كي لا يتعرض، فيما بعد، إلى مواجهة نفقات كبيرة في الصيانة، وفي إصلاح عيوب أساسية تعتري التنفيذ.

8- إقتناع الجمهور بمشاريع ال BOT أكثر من إقتناعه بمشاريع الخصخصة

قد يرى البعض أن الكثير من ميزات ال BOT يمكن تحقيقها عن طريق الخصخصة، فلماذا ال BOT إذن؟

ولكن الحقيقة هي أن طريقة ال BOT، وهي صيغة الحل الوسط في الشراكة بين العام والخاص، يمكن أن تجعل الرأي العام متقبلاً بصورة أسهل طريقة ال BOT، وهي صيغة الحل الوسط في الشراكة بين العام والخاص، يمكن أن تجعل الرأي العام متقبلاً بصورة أسهل طريقة ال

BOT، التي لا تؤدي إلى إنتقال ملكية أموال الدولة نهائياً إلى القطاع الخاص، بل على العكس من ذلك، فمن شأن هذه الطريقة أن تزيد في ملكية الدولة للأموال، بدون إرهاق موازنتها. وبالتالي فإن جمهور المواطنين يطمئن إلى أن أموال الدولة باقية لها، بل هي تزيد وهذا ما يبعث الثقة والإطمئنان بها.

9- الواقع العملي يظهر فوائد ال BOT

إن إستعمال أدوات جديدة جاذبة لتمويل المشاريع، وفق نظام ال BOT، يفسر، بدون شك، التزايد المضطرد على التمويل بواسطة هذا النوع من المشاريع. ففي البلدان المتقدمة ذات الإقتصاد الحر، تتزايد بصورة متعاظمة، مشاركة القطاع الخاص في تمويل مشاريع البنى التحتية والخدمات. كما يتزايد أيضاً في البلدان النامية، إستعمال التوظيفات الخاصة في مشاريع البنى التحتية وفي إحصائيات جرت مؤخراً في العام 1994 في 39 بلداً نامياً. تبين أن تدخل القطاع الخاص بلغ 200 مليار دولار، بينما كان في سنة 1988 بحدود ال 430 مليون دولار، علماً بأن نسبة 7% فقط من التوظيفات في البنى التحتية، في هذه الدول، كان مصدره القطاع الخاص[32].

ويعتبر البنك الدولي أن نجاح هذه التوظيفات سيؤدي إلى إرتفاع محسوس في هذه الأرقام في السنوات المقبلة.

أما في البلدان ذات الإقتصاد الإنتقالي، فقد جرى التمويل بواسطة ال BOT في عدد كبير من قطاعات البنى التحتية، وخصوصاً في مجالات النقل والطاقة والمواصلات، ومن هذه البلدان: هنغاريا، سلوفينيا، رومانيا، بولونيا، سلوفاكيا، تشيكيا. وهناك عدة مشاريع مخطط لها في هنغاريا وبلغاريا وبولونيا، حيث تنوي الحكومة، في هذا البلد الأخير تمويل إنشاء أكثر من 2300 كيلومتراً من الطرق في السنوات العشر القادمة.

ولولا الصعوبات التي أبدتها بعض مؤسسات التمويل، ومنها البنك الدولي، والوكالة الدولية للتمويل IFC، لتزايد حجم مشروعات ال BOT أكثر بكثير مما هي عليه الآن في البلدان ذات الإقتصاد الإنتقالي.

---

[32] د. إلياس ناصيف مرجع سابق – ص 151

ثانياً: محاذير نظام ال BOT [33]

غير أن الميزات التي قد حققها نظام ال BOT قد يقابلها مساوئ. وقد أثبتت التجارب العملية أن الأخذ بهذا النظام، لم يكن في أحيان كثيرة منجاة للدول من أعبائها العامة والإقتصادية، بل ظهر أنه في كثير من الحالات، أدّى إلى ترتيب أعباء إقتصادية على الدول التي إعتمدته، وذلك لأسباب كثيرة من أهمها:

1- توظيف عائدات الإستثمار للمصالح الخارجية

قد لا يؤدي نظام ال BOT إلى جذب رؤوس المال من الخارج لإستثمارها في السوق المحلية. بل على العكس من ذلك، فقد يلجأ المستثمر، سواء كان أجنبياً أو محلياً، إلى السوق المحلية للحصول على التمويل اللازم لمشروعه، بدلاً من تحويل الأموال من الخارج كإستقراضه من المصارف والمؤسسات المالية المحلية مثلاً، ثم بعد ذلك، يستخدم التمويل الداخلي الذي يحصل عليه، لإستيراد المعدات والأجهزة اللازمة من الخارج. وهذا ما يؤدي إلى زيادة الطلب على العملات الأجنبية، والضغط على السيولة المتاحة في السوق الداخلي، مما يؤدي إلى إنخفاض قيمة العملة الوطنية، وزيادة الطلب على العملات الأجنبية.

غير أنه إذا كان تمويل القطاع المصرفي لنظام ال BOT من شأنه أن يؤثر سلباً على مصادر التمويل المحلي، فإنه يمكن التحقيق من سيئات هذا التمويل عن طريق إخضاع شركات ال BOT إلى معايير الجدارة الإئتمانية المتبعة، وفقاً لنسبتي الإحتياطي والسيولة الواجب توافرهما لدى المصارف، والقواعد والضوابط والشروط المتعلقة بمنح الإئتمان، والحدود القصوى لمنح القروض، بالنسبة إلى العميل الواحد على مستوى جميع المصارف. ولقد أصبحت معايير الجدارة هذه من الأصول المتبعة لدى القيام بالأعمال والمشاريع. وأن تطبيقها وإتباعها من شأنه أن يبعد الخوف عن مصادر التمويل المتاحة من جانب القطاع المصرفي.

وزيادة في الحيطة والحرص، ينبغي النص في عقود ال BOT على وجوب أن يتم تدبير نسبة معينة من تكاليف التنفيذ، عن طريق التمويل الذاتي، وتوفير الضمانات المصرفية الكافية

[33] د. إلياس ناصيفغ مرجع سابق ص 152

لتغطية القروض وفوائدها، عند تخلف المشروع أو تعثرها في تسديد ما هو مترتب عليها. وبذلك ينتفي أي تأثير سلبي قد يترتب من جراء عقود ال BOT على مصادر التمويل المحلية.

وقد كان لتوجيهات البنك الدولي، ومؤسسة التمويل الدولية I.F.C ومنظمة اليونيدو (Unido)، دور فعال في مجال تمويل مشاريع ال BOT عن طريق المصارف، وتقضي هذه التوجيهات بضرورة توفر شروط الإئتمان، وفق المعايير الآتية:

- عدم زيادة حجم التمويل لأي مشروع على 30% من القاعدة الرأسمالية للمصرف في صورة إستثمارات طويلة الأجل.
- إن التمويل في مشاريع ال BOT يحتاج إلى إستعلامات وافية، وضمانات خارجية، الأمر الذي لا يتوفر للمصارف الصغيرة الحجم، فضلاً عن إرتفاع الكلفة الإستثمارية، مما يجعل هذه البنوك عاجزة عن تقديم التمويل المطلوب.
- إن تمويل هذه المشاريع أو أقراضها يتطلب توفير عملات أجنبية لإستيراد مكونات وتمويل فوائد مالية.

وبالنتجية فإنه إذا أحسن إختيار الشركات التي تسند إليها مشاريع ال BOT وفق ضمانات وشروط واضحة، فلا شك في المردود الإيجابي على البورصة، والموازنة العامة، والقطاع المصرفي، وبالإجمال على الدخل القومي.

وعلى كل حال، يجب التعامل مع هذه المشاريع بفكر جيد، وضوابط متينة، وفق إعتبارات العائد المتوقع، والضمانات الحكومية، والوسائل القانونية، التي تكفل مواجهة حالات عدم تسديد الإلتزامات، وذلك من خلال دراسة القدرة على إسترداد حق المصرف عن طريق حوالة الحق، من حصيلة الرسوم المتوجبة للشركة، وبوالص التأمين، والتأمين الشامل والإضافي على المشروع ضد الأخطار المحتملة.

2- مساوئ ناتجة عن تحويل الأرباح إلى الخارج

قد يصعب تحقيق الميزات الإقتصادية التي يهدف، عقد ال BOT إلى تحقيقها، نظراً لزيادة أعباء الإستيراد من الخارج، وتحويل الأرباح الناتجة عن المشروع إلى الخارج من دون قيود تلزم المستثمر بإستثمار جزء من هذه الأرباح في داخل الدولة المضيفة مما يؤدي إلى إختلال ميزان

المدفوعات والتأثير على حجم السيولة في السوق المحلية، وبالتالي تضخم الأموال، وما ينتج عنه من مساوئ.

3- التزام الدولة بشراء الخدمات وضمانها تسديد المقابل

قد يؤدي نجاح الشركات التي تقوم بتنفيذ مشاريع ال BOT إلى منحها مزايا مرتبطة بعقد ال BOT، وأن الإفراط في منح هذه المزايا قد يؤدي إلى نتائج سلبية. كما لو إلتزمت الدولة بشراء الخدمة التي تقدمها شركة المشروع، وبضمانها تسديد حد أدنى لمقابل هذه الخدمة، وتكليف المصرف المركزي بهذا الضمان من دون أن يكون هذا العمل متوافقاً مع الوظائف الأساسية للمصرف المركزي.

مما لا شك فيه أن شركة المشروع تحدد أسعارها في ضوء تكاليفها ما تبتغيه من أرباح، مما يؤدي إلى إرتفاع السعر الذي يحتسب بالعملات الأجنبية، ثم تقوم الشركة بتحويل هذا السعر أو معظمه، على الأقل، إلى الخارج، عن طريق حسابات لها في مصارف أجنبية.

4- إرتفاع أسعار العقارات وإستثمار هذا الإرتفاع لمصلحة شركة المشروع

عندما يلتزم المشروع شق الطرقات والأوتوسترادات السريعة، فإنه يتملك مساحات شاسعة من الأراضي التي تقع على جوانب هذه الطرق والأوتوسترادات.

وبما أن أسعار العقارات على إرتفاع مستمر في غالب الأحيان. ونظراً للفترة الطويلة عادة التي تتملك في أثنائها شركة المشروع هذه العقارات، وقبل إنتهاء مدة العقد، فقد يؤدي إرتفاع أسعار العقارات إلى أرباح قد تفوق قيمة المشروع قد ربحت أرباحاً مضاعفة، سواء في إستثمار تشغيل المشروع، أو في إرتفاع أسعار العقارات. وهذا ما يؤثر سلباً على حقوق الدولة الملزمة للمشروع.

5- عمليات الإحتكار وما ينتج عنها من مساوئ

عادة ما ترتبط عقود ال BOT بشروط الإحتكار التي تلتزم بها الدولة، إذ تشترط شركة المشروع على الدولة، تأمين الإحتكار حتى تضمن سيطرتها على السوق وضمان عدم منافستها، تحقيقاً لإسترداد ما أنفقته من أموال. ويترتب على ذلك ما يترتب على الإحتكار من أضرار ومساوئ. وإذا لم يرتبط المشروع بإحتكار، تلتزم الدولة بشراء الخدمة التي يقدمها المشروع، كما يحصل عادة

في إنشاء محطات الكهرباء، كما تضمن حداً أدنى من التشغيل، كما يحصل في إنشاء المطارات والطرق.

6- شراء الدولة للإنتاج وإرتفاع كلفة المشاريع

قد تلتزم الدولة بشراء الإنتاج، بموجب العقد، ومع الوقت ومدة العقد الطويلة ترتفع تكاليف الإنتاج، وتلتزم الدولة بالدفع على أساس الأسعار التي ترتفع مع الزمن. مما يؤدي إلى إلتزامها بمبالغ تتزايد وتتعاظم بإستمرار، ولا سيما إذا كان المستثمر أي شركة المشروع تقوم بتحويل أرباحها إلى الخارج، ولا تقوم بإستثمار أي جزء من هذه الأرباح داخل الدولة.

وقد أصبح هذا الأمر مألوفاً، وخصوصاً في ظل التقنيات القانونية الحديثة التي تتيح للمستثمرين الإستثمار في دول أجنبية، وتحويل أرباحهم إلى دول أوطانهم، كما هو الأمر في شركات ال "اوف شور". التي تقوم بتنفيذ أعمال في بلد معين، في حين أن المركز الرئيسي يكون في بلد آخر خاضع لسيادة دولة أخرى بحيث يتمحور بشكل شركة أم، تتولى التفاوض ، وإبرام العقود، وإجراء الدراسات، وإعطاء التوجيهات اللازمة لشركة تابعة، تتولى في البلد الآخر تطبيق وتنفيذ الدراسات والتوجيهات. أما أسباب تمركز الشركة الأم في بلد معين، يكون غير بلد التنفيذ، فهي الظروف الإجتماعية والإقتصادية والسياسية التي تسهل الإقامة، وتوفر وسائل الإنتقال والإتصال، وإمكانات الإستثمار، وتحرك رؤوس الأموال، والنظام الضريبي، وغيرها من الأسباب.

7- طول مدة العقد وما قد ينتج عنها من حسنات في مصلحة المستثمر وسيئات في مصلحة الدولة المانحة.

إذا كانت شركة المشروع تلتزم في نهاية مدة العقد بإعادة نقل ملكيته إلى الدولة المضيفة، فإن هذه المدة قد تطول كثيراً، كما لو بلغت مثلاً تسعة وتسعين عاماً. والعقد الذي يعقد لمثل هذه المدة يلزم أجيالاً متعاقبة تلتزم بنتائج العقد، وما ينتج عنه من بدلات لمصلحة الملتزم تؤخر إستفادة الدولة من المشروع، وتحمل أبناء المجتمع هذه البدلات، وتضر بالمصالح الإقتصادية العائدة للدولة، كما قد تضر أيضاً بمصالحها السياسية، كما حدث في مصر من جراء التزام قناة السويس الذي أبرم لمدة تسعة وتسعين عاماً وأدّى في نهاية المطاف إلى حرب سنة 1956 بين مصر من جهة وبريطانيا وفرنسا وإسرائيل من جهة ثانية، وهي ما أطلق عليها تسمية "العدوان الثلاثي".

8- إلزام المنتفعين بتكاليف إضافية

بالرغم من الفائدة التي يحققها مشروع ال BOT بالتخفيف من أعباء الضرائب على مستخدمي المشروع، فإن النفقات التي يتكبدونها، والمتمثلة في الإنفاق مقابل الخدمة التي يقدمها المشروع، قد تتجاوز ما يحققه المشروع من وفر لمصلحة المنتفعين، وذلك على المدى البعيد، ونظراً لطول مدة العقد، وإلتزام المنتفعين بدفع الرسوم خلال هذه المدة بكاملها، ولربما إستلزم الأمر أيضاً رفع قيمة الرسوم بسبب الظروف والمتغيرات.

9- تراجع سيطرة الحكومة

بالنظر إلى إتصاف الأعمال الحكومية بالبيروقراطية، وبسبب طول مدة عقد ال BOT، فقد تتراجع سيطرة الحكومة على مراحل المشروع المختلفة، وبالتالي فلا تتأكد من مطابقة المشروع للمعايير والكوادر المحلية، بالنسبة إلى التصاميم والمواصفات والعمالة. وهذا ما يؤثر سلباً على حسن سير المشروع والخدمات المنتظرة منه.

10- نقص الثقافة التمويلية في بعض البلدان النامية

تبين أنه في الدول النامية، وفي الدول ذات الإقتصاد الإنتقالي لا يتوافر إلا القليل من المعلومات والمعرفة لوسيلة التمويل وفق صيغة ال BOT. ففي إقتصاديات هذه الدول التي بدأت تلجأ حديثاً إلى إعتماد هذه الصيغة، تأخذ الشركات المحلية وقتاً طويلاً لتتمكن من الإضطلاع بمسؤولياتها في الشركة، في مشاريع تتعلق بالبنى التحتية. وكذلك تأخذ البنوك المحلية بعض الوقت لتكتسب الخبرة في التعاطي مع هذه المشاريع.

وكثيراً ما تبرز مسائل قانونية وتنظيمية لا يستهان بها في وضع إتفاقيات التمويل بطريق ال BOT. فنجاح هذه الطريقة يستلزم وجود إطار قانوني وتنظيمي واضح ومتماسك، في حين أن هذا الإطار لا يوفر، في الكثير من الدول، الحماية المطلوبة، فالمصارف الدولية لا تفرض أموالاً إلى مؤسسات محلية، إلا إذا كان وضعها القانوني واضحاً، ووضعها الإقتصادي سليماً وقوياً، في معايير المحاسبة الدولية.

وعلى الحكومات أن تعلم بأن سياستها، ولا سيما في وضع التعرفات وفي تحديد الأرباح مقابل التوظيفات، هي أحد الأسباب الرئيسية التي من شأنها أن تجذب المستثمرين أو تنفرهم من السعي للمشاركة في مشاريع ال BOT.

ويجب ألا يغيب عن البال، إمكانية وجود مشاكل إقتصادية مختلفة، قد تعيق السير في هذه المشاريع. ويعود بعض هذه المشاكل إلى نظام القطع (صرف العملات)، وإلى التعرفات، وإلى إستقرار الوضع الإقتصادي.

فبما أن مشاريع ال BOT تتوجه أساساً إلى المستهلكين المحليين، فإنها تتحقق بالعملة المحلية. أما الديون التي تكون هذه المشاريع قد إستلفتها فتكون غالباً بالعملة الأجنبية، مما يطرح مسألة إخراج أرباح هذه المشاريع من بلد الإستثمار، وتسديد الديون المترتبة عليها. فإذا كانت العملة الوطنية غير مستقرة، أو متعذرة الصرف، أو إذا كان تحويل الأموال إلى الخارج محظوراً، فإن المستثمرين الأجانب سيحجمون عن توفير العملات الصعبة الضرورية لقيام المشاريع.

وثمة سؤال أساسي يمكن طرحة في موضوع العوائق الإقتصادية للتمويل بواسطة ال BOT، فهل أن المستفيد من خدمات المشروع سيدفع بدل الخدمة المسداة إليه بحسب سعر السوق؟

إن أسعار الخدمات، كالكهرباء والهاتف، في الكثير من الدول النامية، ودول الإقتصاد الإنتقالي، هي متدنية، بسبب دعم الخزينة العامة لها، وفي هذه الحالة يتوجب على الحكومات أن تضمن أن المستثمرين سوف يتقاضون تماماً ثمن إنتاجهم، مما يوجب وضع آلية تصحيح التعرفة، بصورة أساسية متزامنة مع بحث الشروط المالية للمشروع.

كما أن ثمة سؤالاً آخر يمكن أن يبرز في هذا السياق، وهو: بما أن الظروف الإقتصادية غير المستقرة، والتضخم، يجعل التنبؤات في إستعمال الخدمات موضوع مشروع ال BOT كثيرة الصعوبة، ممّا يؤدي إلى خلل أساسي في حقوق وموجبات المستثمر، وإلى جهل أو على الأقل عدم الدقة في ميدان الضمان فهل أن مؤسسات الضمان قادرة على توفير ضمانات على الإستثمارات في المشاريع التي تفشل في إنتاج موارد معادلة لما هو مرتقب لها خلال مدة تشغيلها.

وهذا السؤال هو برسم شركات الضمان التي تقدر مصالحها لدى القبول بالضمانات المقدمة منها.

11- تأثير النظام السياسي

لا يهمل وجود مشاكل سياسية، قد لا تتوافق مع التبريرات الإقتصادية، بل تحد من توسع التمويل الذاتي بطريقة ال BOT. فالكثير من مشاريع البنى التحتية، التي يتدخل فيها مستثمرون أجانب، هي أكثر حساسية، سياسياً، من إستثمارات مباشرة أجنبية أخرى، لا تتعلق بهذه البنى. وذلك لسببين على الأقل.

السبب الأول: هو أن التجارب الأخيرة في الكثير من الدول، وخصوصاً في الدول ذات الإقتصاد الإنتقالي، وكما يشير بعض خبراء البنك الدولي، قد أثبتت سلبية التجارب في صيغة ال BOT لمشاريع كانت مملوكة من الدولة، وكان لها حق إحتكارها في الأسواق.

السبب الثاني: هو أن مشاريع ال BOT لهذا النوع من الإستثمارات، تؤدي إلى خروج الأموال من بلد الإستثمار بشكل أرباح على الأسهم، وقد يكون ذلك أقل قبولاً من قبل الرأي العام السياسي المحلي، من عملية تسديد الديون بصورة نظامية، وفق الإفتراض التقليدي. فهذا الإقتراض، وأن إنطوى على خسارة البلد لعملة صعبة، إلا أنها تكون مؤقتة، وتنتهي، على الأكثر، عند تسديد الديون.

وفي الإطار السياسي أيضاً، فهناك تخوف من أن تتعرض مشاريع ال BOT إلى الإنهيار، على أثر تقلب فجائي للسياسة الضريبية والتشريعية وسواها. ولذلك يسعى المستثمرون والمقرضون إلى إدخال بعض المواد على عقود BOT من أجل تثبيت الإستقرار، فيعمل المشروع بثبات أكبر من دون أن يخشى الظروف المتعددة. ولكن الحكومات لا تقبل بسهولة نصوص هذه المواد، لأنها تعتبرها قيداً على حريتها في التشريع، وإنتقاصاً من سيادتها في التصرف.

وإذا قبلت بهذا البنود، فتتناول المناقشة الصيغة التي سيأخذ بها الإستقرار، كالمقاصة غير المباشرة، ومنها على سبيل المثال: الحق في زياد بدل إستعمال التجهيزات للجمهور في مشاريع ال BOT، أو طلب تمديد مهلة إستثمار المشروع.

وعلى الصعيد السياسي المحلي، فقد تظهر بعض الصعوبات في موقف الفرقاء من مشاريع ال BOT. وقد لاحظ بعض الخبراء بأن كبار المسؤولينن عادة ما يكونون متحمسين لمشاريع ال BOT، في حين أن مسؤولين آخرين، ينظرون إلى هذه المشاريع بحذر، لأنهم يعتبرونها، وكأنها تفقدهم جزءاً من صلاحياتهم. كما أن بعض كبار الموظفين والمسؤولين يعتبرون أن صلاحياتهم

تذهب إلى القطاع الخاص بفعل نظام ال BOT. وهنا تبرز مشكلة أخرى تتجلى في كيفية معالجة أوضاع العاملين في المشاريع القائمة المنوي توسيعها وتطويرها عن طريق ال BOT، وشروط صرفهم من الوظيفة أو إستيعابهم من قبل ملتزمي هذه المشاريع.

ثالثاً: التحفيف من مساوئ عقد ال BOT

ولكنه بالرغم من كل هذه المساوئ، لا يسعنا القول بأن نظام ال BOT هو نظام فاشل، وبالتالي يجب صرف النظر عن العقود التي تجري على أساسه، بل على العكس من ذلك فهو نظام يتمتع بإيجابيات كثيرة، أتينا على ذكر بعضهما، ويمكن تفعيل هذه الإيجابيات وتقويتها عن طريق وسائل مختلفة، من أهمها:

1- تنظيم العقود

يقتضي أن يجري تنظيم عقود ال BOT بطريقة تستهدف، بقدر الإمكان، زيادة الإيجابيات والحد من السلبيات، وذلك في ضوء حاجات الدول، ولا سيما النامية منها، في اللجوء إلى هذا النوع من العقود.

غير أن هذه المسألة ليست بالأمر السهل، بل هي من الصعوبة بمكان، بعدما ظهرت وإتسعت فكرة العولمة إبتداءً من العقود الأخيرة من القرن العشرين، وقامت على مرتكزات من أهمها: الثورة التكنولوجيا العالمية، والنمو الهائل في حجم الشركات العالمية وكفاءتها، التي إتجهت إلى إفتتاح أسواق خارجية عن طريق الإنتقال إلى العمل والإنتاج في دول أخرى، ومنها الدول العربية، وتحديداً دول الخليج، بعدما ضاقت بها أسواقها الوطنية، أو أملت في الحصول على الأرباح في دول أخرى ذات الموارد الطبيعية الهائلة كالبترول والخبرة التكنولوجية المتواضعة أمام خبرة الدول المتقدمة علمياً وإقتصادياً.

وتبعاً لذلك ظهرت عدة تكتلات وإحتكارات وشركات ضخمة، حولت العالم إلى سوق إقتصادية وتجارية ومالية واحدة. وقد تم ذلك ويتم بشكل تدريجي وبوتيرة متسارعة على أثر تراجع النظام الإشتراكي، وإتجاه الدول نحو الأخذ بآليات الإقتصاد الحر، وباتت وحدة السوق العالمية مطلباً يجري تحقيقه، في ظل ثورة وسائل النقل وشبكات الإتصال الحديثة، بحيث أصبح العالم كله قرية كبيرة، تجول فيها شركات متعددة الجنسيات بتوزيع نشاطها، إنتاجاً وتجارة، على أكثر من دولة في

أكثر من قارة. وبات أمراً طبيعياً وجود شركات في إحدى الدول الكبرى، وهي تطرح أسهمها في عدة بورصات عالمية، وتغطي نشاطاتها قارات العالم.

وقد ساعدت المؤسسات الدولية على تفعيل هذا النشاط وتأطيره ضمن أسس قانونية ومؤسساتية دولية تمثلت في منظمة التجارة العالمية وما يدعمها من إتفاقات لتحرير التجارة الدولية. وحركة إنتقال الأفراد ورؤوس الأموال، حتى بدا أن العولمة، بأدواتها ومرتكزاتها، أصبحت وكأنها ثمرة تطور طبيعي في تاريخ البشرية. فأين هو إذن دور الدول النامية؟ وهل تستطيع أن تجد محلها في نظام العولمة، لتتمكن من صياغة عقودها، بشكل يحافظ على مصالحها؟

إذا كان تنظيم العقود لمصلحة الدول النامية يبدو صعباً، فمما لا شك فيه أنه ليس مستحيلاً، ولا سيما بالنسبة إلى الدول المتمتعة بموارد طبيعية مهمة كالبترول وسواه. وبقدر حاجة الدول النامية إلى التكنولوجيا، فإن الدول المتحضرة بحاجة إلى موارد طبيعية تفعّل فيها تكنولوجيتها المتقدمة. وبذلك تستطيع الدول النامية الغنية بالموارد أن تفرض شروطاً في عقد ال BOT، ترضى بها الشركات المتطورة، وهكذا يمكن تأمين التوازن والتكافؤ بين التكنولوجيا المتقدمة والموارد الطبيعية.

ولقد أظهر التعامل، أن نظام ال BOT يشتمل على إبرام عدد من العقود والإتفاقيات، ولذلك تمت محاولات وضع عقود نموذجية عالمية، تتضمن، على سبيل المثال، العقود والإتفاقيات الآتية:

ـ **إتفاقية الإمتياز:** وتبرم بين الحكومة المضيفة من جهة، والمستثمرين من جهة ثانية وهي تهدف إلى: قيام الحكومة بمنح المستثمر الحقوق المطلوبة لتشييد وبناءً وتشغيل المشروع أو المرفق العام، وفقاً للنظام العالمي، وفي إطار القوانين الوطنية، ووضع الإلتزامات التعاقدية التي يلتزم بها المستثمر، منذ بدء إنشاء المشروع، وخلال فترة التشغيل، وحتى نهاية فترة الإمتياز.

ـ **إتفاقية إنشاء شركة المشروع:** وتبرم بين شركة المستثمرين المساهمين في إنشاء المشروع، وفقاً لقوانين الإستثمار، والشركات، التي تضعها الدولة المضيفة.

ـ **إتفاقية إنشاء المشروع:** وتبرم بين شركة المشروع من جهة ومقاولي الإنشاء من جهة أخرى.

ـ **إتفاقية الشراء (في محطات الكهرباء والمياه):** وتبرم بين شركة المشروع من جهة، والوزارة أو الهيئة الإدارية المختصة في الحكومة المضيفة من جهة أخرى، والتي ستشتري الإنتاج اليومي وتقوم بتوزيعه على المستفيدين، مقابل السعر المحدد للوحدة من الإنتاج.

ويتم إبرام مثل هذه الإتفاقيات بموافقة الحكومة المضيفة، وبشروطها التي تحددها، والتي تضمن لها الحقوق الرئيسية، ومنها على سبيل المثال: أن يلتزم صاحب الإمتياز بمستوى الإنشاء والتشييد والبناء المطلوب، وأن يتم ذلك في الوقت المحدد. وأن يلتزم أيضاً، بمستوى أداء التشغيل، وبالإصلاحات والصيانة المستمرة للمشروع، وبالتعرفة التي تحددها الحكومة للرسوم أو المقابل الذي يدفعه المنتفع بالمرفق من دون زيادة، إلا بموافقة الحكومة، وتبعاً لتبدل الظروف. وأن يلتزم بتسليم المشروع في نهاية فترة الإمتياز، بدون مقابل، وفي أحسن حال، وبفترة ضمان محددة بعد ذلك.

2- إصدار تشريعات جديدة

لا يغيب دور الدولة في ظل نظام العولمة، بل على العكس يجب أن يكون لها دور أساسي تقوم به من أجل تحفيز قوى الإنتاج ومضاعفته، وأحكام الرقابة على سلامة الأعمال، عن طريق وضع تشريعات تؤمن الحماية والمحافظة على حقوق المستثمرين والمستهلكين، وما يتربط بالنشاط الإقتصادي في الدولة من قواعد مساندة لحسن إدارة تنظيماته ومؤسساته.

إذا كان الأمر كذلك، فلا بد من تحديد إطار قانوني متكامل لعقد ال BOT ، يجعل من آليته خياراً إستراتيجياً بوضع قواعد قانونية شاملة، تستهدف تحقيق توازن في العلاقة بين طرفي هذا العقد.

ومن شأن صدور تشريع يتعلق بنظام ال BOT، أن يؤمن مصالح المستثمرين والدول والأفراد على السواء. فهو يؤمن مصالح المستثمرين لأنه يتيح لهم الوقوف على الأوضاع القانونية، لدى دراسة الجدوى وتقديم عروضهم في المنافسات المطروحة، حيث يكون متاحاً لهم سلفاً، معرفة القوانين المتعلقة بعروضهم، وبالتالي إطمئنانهم إلى إستثمار أموالهم بضمان وإستقرار.

كما يؤمن مصالح الدولة لأنه يتيح لها وضع القواعد القانونية التي تصب في مصلحتها، ومنها: حماية الأيدي العاملة، وحماية المستهلك. ويؤمن أيضاً مصالح الأفراد، ولا سيما ما يتعلق بالعمل وحماية المستهلك والأسعار.

غير أنه في ظل نظام العولمة لم يعد ممكناً للدولة منفردة أن تؤمن مصالحها في مواجهة تكتلات إقتصادية دولية ضخمة. ولذلك بات لزاماً على الدول التي تنتمي إلى مراكز موحدة، إقليمية

كانت أو حضارية، أو أممية أو سياسية وسواها، أن تتعاون معاً من أجل الحفاظ على مصالحها كما هو الأمر مثلاً في الولايات المتحدة الأميركية، ودول القارة الأوروبية.

وأن الدول العربية مدعوة في هذا الوقت إلى مواجهة العولمة بطرق مختلفة منها: تطوير تشريعاتها بشكل يعبر حدودكل دولة إلى الدول العربية الأخرى، وذلك لأن المبادئ القانونية التقليدية لم تعد كافية لمواجهة العولمة والغزو المعلوماتي. كما أنه ولئن كان مبدأ سيادة الدولة ينطوي على حق قبول أو رفض ما يوجه إليها من خارج إقليمها، فإن الدولة، في ظل العولمة، لم تعد قادرة على رفض ما يأتيها من الخارج. ومن هنا إنطلقت بوادر في الفقه الغربي تبشر بفكرة الدولة بغير حدود.

وفي هذا الجو القائم، ينبغي على الدول العربية أن تستعين بالوسائل المتاحة لديها لمواجهة التحولات القانونية للعولمة، ومنها:

- تفعيل التشريعات والإتفاقيات العربية القائمة ومن بينها: السوق العربية المشتركة، ومحكمة العدل العربية.

- تطوير تشريعات حماية المستهلك، ومنح جمعيات حماية المستهلك الضمانات القانونية لممارسة دورها في الحماية، بما يكفل حماية هذا المستهلك في مواجهة العولمة.

- تطوير التشريعات العربية في مجال الملكية الأدبية والفكرية، وذلك بإعادة النظر في التشريعات القائمة بها يتناسب مع التغيرات القانونية المرافقة للعولمة.

- تطوير تشريعات النقل والخدمات والضمان، بحيث يجري تحرير تجارة هذه القطاعات على مستوى الدول العربية.

- تطوير التشريعات الجمركية في الإطار المشار إليه أيضاً.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن هذا الأمر لا يغيب نهائياً عن الدول العربية، بل لقد أصبح مطروحاً بقوة، وهو موضوع مناقشات متعددة في المؤتمرات التي تجري على مستوى العالم العربي. ولكنه يتطلب الجرأة والإقدام والسرعة في بت هذه المسائل.

وقد يلجأ الواقع العملي الحكومة إلى إعتماد أساليب وتشريعات لم يكن معمولاً بها في أراضيها، تلبية لمطالب الممولين، بغية إعطائهم الثقة وإستجلابهم للإستثمار، داخل أراضيها، فتلجأ

إلى تعديل بعض القوانين الخاصة، كالسماح بتحويل الأرباح إلى الخارج، ورفع القيود المفروضة على النقد الأجنبي.

كما قد تلجأ الدولة إلى إعطاء ضمانات للإستثمار، وتتنازل عن مبدأ السيادة لمصلحة بند تحكيمي يدرج في العقد.

وقد كان للدولة اللبنانية تجربة في هذا الإطار، حيث أقدمت على إنهاء أزمة البريد اللبناني بإخراج قدمه مجلس الوزراء، يقضي بالموافقة على إبدال مساهم بآخر في شركة ليبان بوست، وعدم المساس بالمشغل الكندي (كندا بوست)الذي يدير العمليات البريدية. فقد دخلت مجموعة "ليبان بوست" المملوكة من بنك عودة، مكان مجموعة "اس ان سي لا فالان" الكندية، بعد إبرام صفقة بلغت قيمتها 13 مليون دولار أميركي. مما أسدل الستار على قضية مهمة من القضايا التي دار حولها لغط في سوق الإقتصاد اللبناني، وعلى بعض الشائعات التي رافقت هذه الأزمة، ومفادها أن الدولة اللبنانية غير جديرة بالتعاطي مع المستثمرين الأجانب، ولها في كل مرفق أشكال.

وقد تعمد الحكومة إلى تنقية الأجواء القانونية بين بلدين أو أكثر، وكل ما يعوق الإستثمار في مشاريع ال BOT، فتمهد إلى إستصدار القوانين والتشريعات اللازمة لتسهيل جذب المستثمرين. كأن تعدل التشريعات المتعلقة بالإستثمار والإحتكار، وإمكانية تحويل العملات الأجنبية إلى الخارج، وإعطاء الضمانات، والتحكيم. وبالفعل فقد كانت شركة ليبان بوست تعاني في لبنان، من عدم إستصدار تشريعات جدية، الأمر الذي أربكها في تنفيذها لقطاع البريد. ولكنها إطمأنت وإرتاحت، نوعاً ما، إلى صدور قانون جديد للجمارك، وهي تأمل في إستصدار تشريعات أخرى تسهيلاً لعملية الإستثمار. وبالفعل فقد أقدمت الدولة اللبنانية، على إعطاء شركة IDAL حق دراسة جميع الإتفاقيات بقصد إصدار تشريعات يطلب إتخاذها في لبنان، من أجل تسهيل عمليات الإستثمار.

3- تفعيل دور مؤسسات الضمان

قد تكفل التشريعات المحلية والإتفاقيات الدولية، مظلة قانونية للملتزم في مشاريع ال BOT، ولكنه بالرغم من ذلك وزيادة في الحيطة وتدعيماً لتوفر تنفيذ أكثر أماناً، غالباً ما يلجأ إلى تأمين ضمان خاص لدى شركات ومؤسسات الضمان، يمثل العامل الحاسم، والطريقة الآمنة لتوجيه إستثماراته.

إن توفر الضمان اللازم عن طريق تعاقد الملتزم مع شركة الضمان، من شأن يصب في مصلحة الملتزم وفي مصلحة الجهة الإدارية المتعاقد معها على السواء. ولذلك غالباً ما يلحظ عقد ال BOT في بند خاص منه ضرورة تعاقد المتلزم مع شركة ضمان. وقد يبرم عقد الضمان بين الأطراف الثلاثة وهم: الملتزم وشركة الضمان والجهة الإدارية، وذلك من أجل حسم ما قد ينشأ من خلاف بين الأطراف المتعاقدة في هذا الشأن.

وبطبيعة الحال، وكما هو الأمر في سائر عقود الضمان، فإنه يدرج في البوليصة الضمان بند يمكّن الضامن من الحلول محل المضمون عندما يلتزم بدفع قيمة ما يترتب من خسائر وذلك عن طريق حوالة الحق أو إنتقال دين الدائن، وذلك وفقاً للأصول المنصوص عليها في المواد 280- 286 موجبات وعقود.

إن توفير ضمان الإستثمار ضد المخاطر من شأنه أن ينعكس إيجاباً على تنشيط سوق المال والمستثمرين والإستقرار الإقتصادي، وحقوق الدولة، وإتاحة الفرص لتشغيل الأيدي العاملة وإكتساب الخبرات.

غالباً ما يحرص الممولون على الحصول على ضمانات وتأمينات من جانب الحكومة، كما لو تعهدت هذه الأخيرة بالا تغير سياستها المتبعة، أن لجهة ما تتقيد به من تعهدات، أو بالنسبة إلى عدم التضييق على الأسعار، ومن أجل ذلك، عادة ما يتم وضع بنود في العقد تلحظ بصراحة جميع هذه التعهدات والضمانات، فلا تترك مجالاً لأي تأويل أو تفسير، قد يتعارض مع ما تم الإتفاق عليه.

وقد تلحظ العقود تأمينات عقارية تقدمها الدولة. وتعتبر هذه التأمينات من أهم الضمانات لأنها تتناول تأمينات مادية على الأموال العائدة للمشروع.

ومن الضمانات التي تقدمها الدولة، تعهدها بإستهلاك حد أدنى من خدمات المشروع، وخصوصاً إذا كان يمتد إلى فترة زمنية طويلة، الأمر الذي يدعم الموردين في تقديم المستلزمات اللازمة للمشروع.

وقد تحاول الدولة إقناع الممولين الأجانب بتقديم ضمانات متطورة مثل التراست والإحتكار، والتأمينات الدولية، والإئتمان المصرفي.

4- التنسيق بين أعمال الإدارات المختلفة

كثيراً ما تتداخل الأعمال بين الإدارات الحكومية المختلفة، التي يخضع كل منها إلى القواعد والأحكام والأصول الفنية التي تنظم شؤونها الخاصة، والتي تختلف وتتداخل بين إدارة وأخرى. ومن الأمثلة على هذا التداخل: أعمال مؤسسة الكهرباء، وأعمال وزارة الإتصالات. حيث قد تحفر الأولى الطرقات لإنشاء أو توصيل تمديداتها، وفور إنتهائها من هذا العمل تأتي الثانية لتحفر الطرقات نفسها من جديد، للقيام بإنشاءاتها وتمديداتها. وقد يتم التداخل بين كل من التوصيلات والأسلاك. أما وزارة الداخلية فعليها في هذه الأثناء أن تهتم بتنظيم السير وتحويله والمحافظة على الأمن.

لن نتوسع في تقديم الأمثلة وهي كثيرة، ومثار نقد من الجمهور، ولكننا نلفت النظر إلى وجوب التنسيق بين الإدارات المختلفة عند الإقدام على منح الإمتيازات بطريقة ال BOT تجنباً لعراقيل والصعوبات وعدم الملائمة.

5- تأليف هيئة خاصة تساند إنشاء المشروع وإجراءات تحقيقه

قد تعمد الدولة، تسهيلاً لتنفيذ المشاريع، إلى تأليف هيئة خاصة، تعنى بالمساعدة على القيام بالإجراءات والترتيبات اللازمة للحصول على الترخيص، والمباشرة بإستثمار المشروع. فتقوم هذه الهيئة بحل جميع المعضلات التي قد تعترض التنفيذ.

مبحث ثالث: التحيكم في عقود ال B.O.T وتأثيره على سلطة الإدارة

فقرة أولى: التحكيم في عقد أل B.O.T بوجه عام

قد تتضمن عقود ال B.O.T بنداً تحكيمياً، ينص على فض منازعاتها عن طريق التحكيم بدلاً من القضاء. وغالباً ما تحرص ركة المشروع عند إبرام العقد على إخضاعه للتحكيم، لأنها بذلك تتدخل في تكوين العقد التحكيمي في حال حصول النزاع، وتتجنب البطء في أعمال المحاكم.

وقد إرتبط نظام التحكيم في السنوات الأخيرة بفكرة التنمية الإقتصادية وجذب الإستثمارات الأجنبية. وقد إتسع نطاق الأخذ بنظام التحكيم، وتعدى العقود التجارية إلى عقود التنمية الإقتصاديةن سواء كانت عقوداً مدنية أو إدارية. وقد كان للإعتبارات السياسية والتغيرات الإقتصادية دور مؤثر في إتساع نطاق التحكيم.

ويرجع ذيوع التحكيم، كوسيلة لفض المنازعات، في إطار العقود الدولية، ومنها عقد أل B.O.T إلى عدة عوامل، من أهمها:

أولاً: بساطة الإجراءات

يتميز التحكيم ببساطة إجراءاته وسرعتها، في مواجهة البطء الشديد لإجراءات التقاضي أمام المحاكم، إذ يحاط القضاء دائماً، بإجراءات معقدة وطويلة ومتعددة الدرجات، والسبب في ذلك هو ما تفرضه القوانين من شكليات تحوطا للمحافظة على حقوق المتقاضين، وتحقيق العدالة. بينما في التحكيم يحدد الأطراف إجراءات التحكيم وميعاد صدور القرار التحكيمي، ويتدخلون في تعيين المحكمين.

ثانياً: الحفاظ على السرية التحكيم

قد يرى الفرقاء المحافظة على سرية منازعاتهم أمام المحكمين ولذلك يتميز التحكيم بسرية إجراءاته، إذا أراد أطراف العلاقة ذلك. وتعتبر السرية في نطاق العقود التجارية الدولية مسألة مهمة. لأن الأمر يتعلق بأسرار مهنية أو إقتصادية، قد يترتب على علانيتها الأضرار بمراكز أطراف العلاقة. كما أن هذه السرية تحد من تضخيم النزاع، وقد تؤدي إلى التسوية الودية، ومن ثم إستمرار العلاقة بين أطراف النزاع. أما التقاضي أمام المحاكم فيسود مبدأ العلانية كل إجراءاته.

ثالثاً: تعيين المحكمين من قبل أصحاب العلاقة

يتميز التحكيم أيضاً بأنه يعطي أطراف العلاقة قدراً كبيراً من الحرية في تحديد المحكمين الذين سينظرون في النزاع، ولا يشترط فيهم أن يكونوا من القضاة. مما يعني أنه يمكن إختيار المحكمين من الأشخاص ذوي الخبرة بموضع النزاع. بينما يعين القضاة من سلطات الدولة، وتوكل إليهم مهمة الفصل في الدعاوى بوجه عام، وليس الفصل في نزاع معين. وقد لا يكون القاضي المختص من أصحاب الخبرة في موضوع النزاع، وإن كان يتمتع بإختصاصات عالية تؤهله للفصل في أي نزاع يدخل في إختصاصه، ويمكنه الإستعانة بالخبراء.

رابعاً: الإفلات من القضاء الوطني

يعتبر التحكيم وسيلة من الوسائل التي تمكن وحدات النظام الرأسمالي، ومنها الشركات العابرة للقارات، من الإفلات من التقاضي الوطني.

توجد من الناحية العملية إعتبارات كثيرة تؤثر في إختيار المحكمين، وفي تحديد القانون المطبق على النزاع، وذلك لوجود الدول الرأسمالية والشركات القوية كأطراف في علاقات التحكيم. وهذا ما يؤدي في حقيقة الأمر إلى فرض إرادة الفريق القوي على الفريق الضعيف، ولو تم الأمر في نهاية المطاف في صورة عقد رضائي. ولذلك تخوف البعض من خطورة هذا الوضع الذي أصبح معه الطرف الأجنبي هو الخصم والحكم، وهو وضع يهدد المصالح الإقتصادية للعالم العربي في نطاق التحكيم، الذي لا يبرأ من بعض النزاعات العنصرية، ولا يسلم من الشبهات العنصرية حيناً، كما لا يسلم من الشبهات عامة في أحيان كثيرة[34].

خامساً: إرادة طرفي النزاع

إن أساس نظام التحكيم هو إرادة أطراف النزاع، الذين يفضلونه على قضاء الدولة، ويحددون عدد المحكمين، إذا اقتضى الأمر. كما يعينون مكان التحكيم ونوعه وإجراءاته والقواعد والقوانين التي يخضع لها. وعلى ذلك فإن التحكيم، يقتضي، في غالب الأحيان، ولا سيما في العقود الدولية، التي يكون أحد أطرافها على الأقل أجنبياً، أمرين:

[34] القاضي الدكتور إلياس ناصيف، سلسلة أبحاث قانونية مقارنة طبعة-6- عقد أل B.O.T 2006 ص 345

الأمر الأول: إستبعاد قضاء الدولة والإستعاضة عنه بهيئة تحكيم يختارها الأطراف، ويعهدون إليها ببعض المنازعات التي قد تنشأ بينهم. والأمر الثاني: إستبعاد تطبيق القانون الوطني على النزاع، وإختيار قانون أجنبي لتطبيقه على العقد.

فقرة ثانية: التحكيم في العقود الإدارية

إن نظرية العقود الإدارية هي نظرية قضائية، بمعنى أن العقد الإداري، يخضع في بت منازعاته للقضاء الإداري. ولكن النظام القانوني والقضائي الذي يخضع له العقد الإداري، يختلف عن النظام القانوني والقضائي الذي يخضع له العقد المدني.

ولما كان العقد الإداري يتمتع بخصائص تميزه عن خصائص العقد المدني، ولا سيما لجهة حق الإدارة في فرض بنود خارقة لا تتوافق مع المساواة بين طرفي العقد.

وبما أن التحكيم يؤثر على خصائص العقد الإداري والنظام القضائي والقانوني الذي يحكمه. لذلك ثار الجدل حول إمكان إخضاع العقد الإداري أو عدم إخضاعه للتحكيم. وهذا ما نبحثه في المقطع التالي.

وفي إطار عقد ألB.O.T يؤثر التحكيم على سلطات الإدارة في العقد الإداري، إذ يلاحظ أن ثمة سلطات ثابتة للإدارة في العقود الإدارية، بحيث لا يمكن تصور ممارسة الإدارة لها في ظل خضوع العقد الإداري للتحكيم، ومن هذه السلطات: حق الإدارة في توقيع جزاءات على المتعاقد، وحقها في إسترداد المرفق قبل إنتهاء مدة العقد.

فقرة ثالثة: عقود ال B.O.T والتحكيم في لبنان

أولاً: تضمن بعض عقود أل B.O.T في لبنان بنداً تحكيمياً

تتضمن بعض عقود ال B.O.T في لبنان بنوداً تحكيمية، فالمادة السابعة من العقد المعدل المبرم مع شركة ليبان بوست، تنص على أنه "تخضع الخلافات الناشئة عن تفسير العقد وتنفيذه، والتي لم يتمكن الفريقان تسويتها، من خلال التشاور بين الفريقين أو لجنة التنسيق المنصوص عليها في البند 34، للتحكيم أمام المركز اللبناني للتحكيم، وفق القوانين والأنظمة اللبنانية والقواعد والأصول المعتمدة لدى هذا المركز، على أن يبت بالخلاف خلال مهلة أقصاها ثلاثة اشهر غير قابلة

للتجديد، ويمكن للملتزم Operator كما للوزارة Regular خلال مهلة شهر إستئناف القرارات التحكيمية الصادرة عن هذا المركز، وعلى نفقة كل منهما، أمام مركز التحكيم في جنيف سويسرا الذي يحكم في أساس النزاع وفق قواعد التسوية والتحكيم الخاصة بغرفة التجارة الدولية، وتبقى أحكام العقد سارية بما عدا ذلك".

كما تنص المادة 30 من العقد المبرم بين وزارة البريد والإتصالات السلكية واللاسلكية، من جهة، وشركة ليبانسل ش.م.ل (M.T.C) من جهة أخرى، المقرر بموجب القانون رقم 93/218، الذي أجاز لوزارة البريد والإتصالات السلكية واللاسلكية إجراء إستدراج عروض عالمي لتحقيق مشروع نظام الراديو الخليوي الرقمي المتطور (G.S.M) وتلزيمه لمدة لا تتجاوز الإثني عشر عاماً، على تسوية المنازعات في حال حصولها عبر المشاورات، وإلا طبقاً لقواعد المصالحة والتحكيم لغرفة التجارة الدولية. وكذلك الأمر في المادة 30 من العقد المبرم بين الوزارة نفسها وشركة ف.ت.م.ل. (FTML).

ثانياً: مصير التحكيم أمام القضاء اللبناني

وعلى أثر الخلاف الناشب بين الوزارة وكل من الشركتين المذكورتين، وجهت الوزارة إلى كل منهما تعليمات خطية بشأن عدة مخالفات في أثناء تنفيذ المشروع، وبما أن الشركتين لم تمتثلا لهذه التعليمات، وبناءً على قرار مجلس الوزراء، أصدر الوزير المختص أمر **التحصيل رقم 1499 تاريخ 2000/4/22** بوجوب دفع مبلغ ثلاثمائة مليون دولار أميركي من قبل كل من الشركتين المستدعى ضدهما كتعويضات للخزينة. فتقدمت كل من الشركتين بإعتراض على أمر التحصيل أمام المحكمة الإبتدائية في بيروت، ثم تقدمت بمعاملة تحكيمية أمام غرفة التجارة الدولية في باريس إستناداً إلى أحكام المادة 30 من العقد، مما دفع الدولة إلى تقديم مراجعتين أمام مجلس شورى الدولة لتفسير أحكام المادتين 13 و 30 من العقد.

ونتيجة للمراجعتين أصدر مجلس شورى الدولة القرارين **رقم 638 تاريخ 2001/7/17 المتعلقة بالمراجعة ضد شركة ليبانسل، ورقم 639 تاريخ 2001/7/17 المتعلق بالمراجعة ضد شركة ف.ت.م.ل. (FILM). وقد إعتبر مجلس شورى الدولة في قرارية المشار إليهما أنه لا يجوز التحكيم في العقود الإدارية. ولذلك فالبند التحكيمي الوارد في كل من العقدين يكون باطلاً لمخالفته للنظام العام.**

ومما جاء في حيثيات القرارين ما يأتي:

إن منع التحكيم في العقود الإدارية مبدا راسخ في العلم والإجتهاد الإداريين، وقد إستقر عليه إجتهاد مجلس الشورى الفرنسي، وما برح يؤكده، منذ قراراته الأولى حتى اليوم. وهذا المبدأ يتعلق بالإنتظام العام، ويقتضي أثارته عفواً، وإذا حصل التحكيم، فإن القرار التحكيمي ذاته يعتبر باطلاً، ولا يمكن الإحتجاج بمشاركة الشخص العام في إجراءات التحكيم لرفض حقه في الطعن بالقرار التحكيمي. وإن المبررات الأساسية لمبدأ منع التحكيم في العقود الإدارية تعود إلى مقتضيات الإنتظام العام، التي توجب على الدولة ألا تخضع إلا للمحاكم التي أنشأها القانون، وإن إختصاص القضاء الإداري مرتبط بالإنتظام العام كإختصاص القضاء العدلي. وأنه إذا كان لا يعود للقضاء العدلي النظر في ما يدخل ضمن إختصاص القضاء الإدارين فكيف يمكن السماح للمحكمين النظر في هذه المسائل.

وإن العلم والإجتهاد في لبنان يؤكدان على أن مبدا منع التحكيم في العقود الإدارية يرتبط بالنظام العام، لأن من يتولى السلطة العامة لا يمكنه التنازل عن إمتيازاتها المتعلقة بالمصالح العليا للمجتمع، ولأن التحكيم يفترض، بحد ذاته، تنازلاً مسبقاً من الإدارة عن بعض حقوقها، أو التسليم مقدماً للخصم بحقوق قد لا يكون لها نصيب من الصحة.

وقضى مجلسى شورى الدولة بالنتيجة بإبطال البند التحكيمي الوارد في المادة 30 من العقدين موضوع المراجعة.

ومما إعتمده مجلس شورى الدولة، تبريراً لوجهة نظره ما يأتي:

- إن عقود الإمتياز لإستثمار المرافق العامة هي عقود إدارية من نوع خاص، حيث لا يمكن وصفها بأنها عقود بالكامل، بل هي أعمال مختلطة تتضمن أحكاماً عقدية وتنظيمية معاً، لأن الإدارة تحتفظ بسلطتها في تنظيم المرفق العام موضوع الإمتياز. وإن كلا من العقدين موضوع المراجعة هو عقد إمتياز لإستثمار مرفق عام وطني لمدة محددة، منح وفقاً أحكام المادة 89 من الدستور، وأن تسميته الأنكلوساكسونية BOT لا تؤثر في وصفه القانوني بأنه عقد إمتياز، لأن العناصر التي يتضمنها وهي: البناء والإستثمار ونقل الملكية إلى الدولة، عند نهاية العقد، هي العناصر ذاتها التي يتضمنها عقد الإمتياز، وفق التعريف المحدد في المادة 89 من الدستور: منح إمتياز لإستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة أو إحتكار إلى زمن محدد.

- إن العقد موضوع المراجعة هو إمتياز منح بموجب تفويض من المشرع بالقانون رقم 218 تاريخ 1993/5/17 لإستثمار مرفق عام وطني ولمدة محدودة، وفقاً لأحكام المادة 89 من الدستور، مع الإحتفاظ للإدارة، بنص صريح، في هذا القانون، بسلطة تنظيم المرافق فنياً وإدارياً وإستثمارياً، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، وبنص صريح في العقد ذاته، في المادة 13 منه، على إلتزام "المشغل" بجميع القواعد والأنظمة والتعاميم التي تصدرها السلطات المختصة خلال تنفيذ المشروع. وبما أن منع التحكيم في العقود الإدارية يتسم بأهمية خاصة في عقود الإمتياز، لأن التحكيم لا يفترض تنازلاً عن إختصاص القضاء الوطني، وعن بعض قوق الإدارة فحسب، بل ويتضمن أيضاً، تنازلاً عن سلطتها التنظيمية الدستورية في تنظيم المرافق العامة، وإخضاعها لرقابة المحكمين، وهو أمر يمس بسيادة الدولة ذاتها. ولذلك ترفض محكمة التمييز الفرنسية، على الرغم من إجتهادها المستمر في الإقرار بصحة البنود التحكيمية، إخضاع الدولة الأجنبية لبند تحكيمي تتازل بموجبه عن حصانتها القضائية عندما يكون العقد الذي إرتبطت به، عملاً صادراً عن تلك الدولة، بموجب سلطتها العامة[35].

- إن أحكام المادة 61 من نظام مجلس شورى الدولة تنص صراحة على إختصاصه للنظر في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود او صفقات أو إلتزامات أو إمتيازات إدارية أجرتها الإدارة العامة، أو الدوائر الإدارية في المجلس النيابي لتامين سير المصالح العامة، وهو نص يكرس ما إستقر عليه الإجتهاد الفرنسي، وتبعه فيه الإجتهاد اللبناني، منذ زمن بعيد، وفيه أن المساهمة في تنفيذ المرفق العام ذاته، هي معيار كاف بحد ذاته لإعتبار العقد إدارياً، ويدخل بالتالي في إختصاص القضاء الإداري. وبما أن مجلس شورى الدولة هو هيئة قضائية تستمد وجودها وإختصاصها من الدستور، وهي قائمة بمختلف أجهزتها التي تشكل ركناً من أركان الدولة، في حين أن التحكيم مرهون بالفرقاء، ومجلس شورى الدولة لا يقرر إختصاصه في ضوء ما يتخذه المحكمون من قرارات، وهو بالتالي لا ينتظر نتائج المراجعات التحكيمية حتى يقرر هذا الإختصاص، فيكون من الثابت، والحال هذه، أن النظر في هذه المراجعة يدخل حتماً في إختصاص مجلس شورى الدولة.

- إن إطلاق يد الحكومة في التعاقد مع غير شركة واحدة لا يقصي عن العقد صفة الإمتياز التي تستمد من طبيعة هذا العقد، ومن موضوعه.

---

[35] نقلاً عن الدكتور إلياس ناصيف، مرجع سابق ص 353 Cass.Civ.5.10.1965,Bulletin,n 510,p.p.384-385

إن المادة 77 من قانون اصول المحاكمات المدنية اللبناني، جاءت بنص صريح وحاسم عند قولها، بأن الدعوى المتعلقة بصحة أو مخالفة إمتياز ممنوح أو معترف به من قبل الدولة اللبنانية تقام إلزامياً لدى المحاكم اللبنانية. وأن المادة المذكورة وردت في إطار الفصل المتعلق بالإختصاص الدولي، مما يؤكد أن العودة إليها مناسبة وواجبة في إطار النزاع الحاضر. ولا يرد على ذلك بما ورد في بعض أقوال الفقه، بأن النظام العام الدولي يسمو على النظام العام الوطني، لأن ما يمكن أن يحد من سيادة الدولة، وبالتالي من سلطتها في التمسك بنظامها العام الداخلي، هي المعاهدات التي تلتزم بها وتصدق عليها سلطاتها الدستورية، وفق أحكام دستورها بالذات. أما العقود الإدارية أو التجارية التي تلتزم بها، فلا يجوز أن تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام، أو بتوزيع الإختصاصات بين السلطات الدستورية، لأن أي تحكيم أجنبي، أو قرار تحكيمي، لا يمكن تنفيذه في دولة ما، إلا بعد إعطائه الصيغة التنفيذية من محاكمها الوطنية، علماً بأن الصيغة التنفيذية لا يمكن أن تعطى خلافاً للإنتظام العام. وهذا ما يؤيده العميل فيديل بقوله: أننا نتفادى كثيراً من المسائل الخاطئة، إذا عدنا إلى المبدأ الذي لا جدال فيه، وهو أنه في جميع الأحوال، يرعى القانون الوطني تحديد الصلاحيات لأعضاء الأشخاص العامين، وتعتبر باطلة إذن، بنود التحكيم الموقعة من سلطة لا تتمتع بهذا الحق، وفق قانونها الوطني، حتى ولو استبعد القانون الوطني بالإتفاق المتبادل.

- لم يتضمن القانون رقم 218 تاريخ 1993/5/13 الذي فوض بموجبه الوزير المختص إجراء إستدراج عروض عالمي لتلزيم مرفق الإتصالات الخليوية، أي نص بالإجازة له التوقيع على بند تحكيمي في العقد.

- لا محل لتطبيق أحكام المادة 809 من قانون أصول المحاكمات المدنية، التي أجازت للدولة وسائر الأشخاص المعنويين العامين اللجوء إلى التحكيم الدولي في ما يتعلق بمصالح التجارة الدولية، لأن تطبيق أحكام هذه المادة، ينحصر بالعقود التي تجريها الدولة وتخضع فيها للقانون الخاص، ولا تمارس فيها إمتيازاتها كسلطة عامة، ويعود النظر فيها للقضاء العدلي، من دون العقود الإدارية التي تخضع للقانون العام، ويعود النظر فيها للقضاء الإداري.

- لا يمكن الإعتداد بالفقرة الثانية من المادة 795 من قانون أصول المحاكمات المدنية الحالي للقول بأن التحكيم غداً مبدأ عاماً معمولاً به في العقود الإدارية. فمن جهة أولى، أن المشرع شاء في هذه الفقرة، تمكين رئيس مجلس شورى الدولة من إعطاء الصيغة التنفيذية للقرار التحكيمي إذا كان هذا

القرار متخذاً في إطار الشروط التي تسمح بإتخاذه. بمعنى آخر، من المنطقي أن يعطى رئيس المجلس هذه الصلاحية، إذا كان النزاع موضوع التحكيم من إختصاص القضاء الإداري. وليس في الفقرة موضوع البحث، ما يدل على خرق المبدأ الراسخ، وبالتالي القول أن التحكيم بات هو القاعدة في المواد الإدارية.

ومن جهة ثانية، إن الفقرة نفسها أضيفت إلى قانون أصول المحاكمات المدنية، الصادر عام 1983، بموجب المرسوم الإشتراعي رقم 85/20، لتسد فراغاً تشريعياً في هذا الميدان، ولتمنع التباين في الإجتهاد، ولتلحظ، بصراحة، صلاحية القضاء الإداري لإعطاء الصيغة التنفيذية للقرارات التحكيمية، في حال وجود قانون يسمح بالتحكيم في النزاعات الإدارية (ومثل هذه الأحكام القانونية موجود بالفعل في لبنان، ولو كان ذلك بصورة نادرة وإستثنائية، ومن قبيل ذلك مثلاً، ما ورد في قانون النقد والتسليف وإنشاء المصرف المركزي). ومن جهة ثالثة، ومع التسليم بأن الصلاحية المعطاة لرئيس مجلس شورى الدولة تشمل القرارات التحكيمية الدولية، بدليل إحالة المادة 815 من قانون أصول المحاكمات المدنية التي جاءت تحت عنوان: التحكيم الداخلي، ومع التسليم بذلك فإن المعني بالقرارات التي تعطى الصيغة التنفيذية في لبنان، ليس القرارات الصادرة في المنازعات الإدارية على إطلاقها، بل تلك التي تجيزها المعاهدات والقوانين، وعلى وجه إستثنائي دائماً.

- ليس في نظام مجلس شورى الدولة اللبناني ما يلحظ إمكان التحكيم في المنازعات الإدارية، أكان ذلك على المستوى الداخلي أو على المستوى الدولي.

ثالثاً: تعرض القرارين 2001/639/638 للنقد:

غير أن القرارين المشار إليهما أعلاه تعرضا للنقد، ولا سيما لجهة تفسير المادة 809 من قانون أصول المحاكمات المدنية. ومما ورد في التعليق عليهما:

رأى الرئيس أنطوان بارود، رئيس سابق لمجلس شورى الدولة، أنه من الخطأ صدور هذين القرارين، وكان من الوجب صدورهما عن مجلس القضايا. وهناك سرعة غير إعتيادية في صدور الأحكام. وأن المعروض على مجلس شورى الدولة التفسير، وكان يتوجب التفسير فقط، إنما تحولت العملية ودخلت في القضاء الشامل، مما سمح القول بمنع التحكيم، علماً بأن التفسير يطال العمل الإداري، وليس العقد، كما هي الحال في الواقع المعروض. كذلك يمكن اللجوء إلى التحكيم عملاً بقانون أصول المحاكمات المدنية، الصادر عام 1983، خاصة المادة 809 منه، وبالإضافة، فلا

مجال للقول بأن صلاحية القضاء الإداري هي مبدأ دستوري، بل بعكس ذلك، أنها موضوع تشريعي يمكن أن يتصرف به مجلس النواب. وأن صلاحية مجلس شورى الدولة لا تستمد من الدستور بل من التشريع، وبالتالي فالتشريع نقل بعض الصلاحيات، فعملاً بأحكام المادة 809 من قانون أصول المحاكمات المدنية، يعتبر دولياً التحكيم الذي يتعلق بمصالح التجارة الدولية. ويحق للدولة وسائر الأشخاص المعنويين اللجوء إلى التحكيم الدولي. وعليه أن صلاحية مجلس شورى الدولة لا تستند إلى مبدأ دستوري، وبالتالي يمكن اللجوء إلى التحكيم.

إن مثل هذا الإجتهاد الصادر عن مجلس شورى الدولة لا يساعد المستثمرين ولا يعطيهم الضمانة، وأن عدم إعطاء الصيغة التنفيذية للقرارات التحكيمية التي تصدر في الخارج يخالف المادة 814 من قانون أصول المحاكمات المدنية، التي تشترط لرفض إعطاء الصيغة التنفيذية إلى قرار تحكيمي دولي أن يكون مخالفاً للإنتظام العام الدولي، وليس للإنتظام العام الداخلي.

ويحق للدولة بملء حريتها اللجوء إلى التحكيم. فمن الواجب إحترام العقود وإعتماد حسن النية في تنفيذها، وهذان المبدآن يدخلان في صميم قواعد الإنتظام العام.

إن وصف عقد ال BOT على أنه عقد إداري وإدخاله عنوة في إطار إمتياز المرفق العام هو قول غير صحيح، ولا يمكن الإستناد إلى التشريع الفرنسي لأنه يتضمن نصاً يحظر التحكيم هو نص المادة 2060 من القانون المدني الفرنسي، إلا أن القانون اللبناني لا يتضمن مثل هذا الحظر، كما هي الحال في بعض الدول الأخرى، وبالإضافة فإن محكمة النقض الفرنسية والمحاكم العدلية الفرنسية قد إعتمدت إجتهاداً منفتحاً على التحكيم الدولي في حال كان أحد الأشخاص المتعاقدين من القانون العام. وكذلك أن بعض الدول كسويسرا مثلاً أدخلت في تشريعها نصاً سبق للمراجع التحكيمية إن كرست موضوعه قبل أن يتخذ القالب التشريعي، وهو يقضي بأنه عندما يكون أحد أطراف العقد دولة أو مؤسسة أو منظمة خاضعة له، فلا يحق لهذا الطرف الرسمي أن يجادل في إمكانية إخضاع النزاع إلى التحكيم، أو في صيغته لأن يكون طرفاً في التحكيم.

وخلص الدكتور إنطوان بارود إلى القول أنه لا يجوز حجب الضمانات عن المستثمرين. وإذا كان مجلس شورى الدولة قد أخذ موقفاً رافضاً فيقى لمجلس النواب إتخاذ تشريع صريح، كما هي الحال في سويسرا، لإحترام التحكيم والعمل به[36].

أما الدكتور غالب محمصاني فقد فصل مآخذة على قراري مجلس شورى الدولة المشار إليهما، وخصوصاً التفسير الخاطئ للمادة 809 من قانون أصول المحاكمات المدنية التي تجيز للدولة اللجوء إلى التحكيم الدولي من دون قيد أو شرط. وكان الجدل يدور، قبل هذين القرارين، حول مدى جواز لجوء الدولة إلى التحكيم الداخلي، ومتى يعتبر التحكيم داخلياً أو دولياً.

ويجب على الدولة تطبيق النظام العام الدولي الذي يوجب إحترام الدولة لإلتزامها باللجوء إلى التحكيم الدولي عندما تكون قد وضعت بكل رضاها بنداً تحكيمياً بهذا المعنى. وفضلاً عن ذلك فقد الحق القراران المذكوران ضربة قاضية بمستقبل الإستثمار والتحكيم. وقد حصر مجلس شورى الدولة مجال التحكيم الدولي في ميدان ضيق جداً، إقتصر على عقود الدولة الخاضعة للقانون الخاص، وهي فئة ضئيلة جداً من عقد الدولة، وأخرجت بالتالي، كافة عقود الإمتياز والبناء والأشغال العامة وتطوير البنية التحتية، وكافة عقود التنمية والإستثمار التي توقعها الدولة، عادة، مع الشركات الكبيرة الأجنبية من نطاق التحكيم.

وخلص الدكتور غالب محمصاني إلى القول: إن الإجراءات التي إتخذتها الدولة لإستجلاب المستثمرين سوف تكون دوى جدوى، ما لم يعط هؤلاء الضمانات الكافية من وراء البنود التحكيمية المدرجة في العقود. وأن الصيغة التنفيذية لقرارات التحكيم التي تصدر في الخارج، والتي يطلب تنفيذها في لبنان، سوف تصطدم بالرفض، وبالتالي فمن الأجدى، لإستعادة ثقة المستثمرين، صدور قرار جديد يقضي بصحة البند التحكيمي الذي توقع عليه الدولة في كافة العقود من دون إستثناء. ومن الواجب أن يصدر البرلمان اللبناني تشريعاً خاصاً ينص بصراحة على حق الدولة باللجوء إلى التحكيم الدولي في كافة العقود، سواء كانت خاضعة للقانون العام أو للقانون الخاص[37].

وثمة تعليق ثالث، يرى أن العقود الدولية أضحت تأخذ إستقلاليتها ومداها، ويعمل الفقهاء اليوم على إستخراج مبادرة موحدة قد تكون شبه ملزمة لتدرج في العقودن بهدف إعطاء المستثمرين

[36] الدكتور إلياس ناصيف، مرجع سابق، ص. 359
[37] الدكتور إلياس ناصيف، نفس المرجع، ص . 359

والمتعاقدين الضمانات الكافية للقيام بما تم التوافق عليه وتعهدوا بتنفيذه في الدول المضيفة، وبالتالي من الصعب القبول بعدم الرضوخ للأحكام التعاقدين، ومن ضمنها بند التحكيم. وكم كان إجدى التوصل إلى حل المشاكل التي إعترضت هاتين الشركتين، وطلب تفسير بنود العقد بغير الشكل الذي حصلت فيه[38].

[38] الدكتور إلياس ناصيف، مرجع سابق، ص 361

مبحث رابع: شرعية الخصخصة في الدستور اللبناني

لما كانت السلطة السياسية هي التي تحدد الأهداف و ترسم السياسات التنموية في كافة المجالات السياسية و الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية فلكي يكتب للخصخصة النجاح يجب أن تكون هناك بيئة سياسية موائتية لذلك. إذ قد تفاجئنا السلطة السياسية بقانون أو بمرسوم أو بقرار ينقض كل هذه الأعمال و ينسف كل هذه الأماني و التطلعات و يهدر كل هذه الإنجازات.

<u>فقرة أولى : المجلس الدستوري يكرس مبدأ دستورية الخصخصة :</u>

لقد تسنى للمجلس الدستوري اللبناني أن يضع أول إجتهاد له في موضوع الخصخصة، وذلك في معرض الطعن ببعض مواد قانون الخصخصة[39] حيث أكد المجلس مبدأ شرعية و دستورية الخصخصة. و لقد انطلق المجلس في تأكيده لهذا المبدأ من نص المادة 15 من الدستور، فجاءت الحيثيات على الشكل التالي:

"بما أن المادة 15 من الدستور تنص على ما يلي: الملكية هي في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة و في الأحوال المنصوص عليها في القانون و بعد التعويض عنه تعويضاً عادلاً .

"وبما أن حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر فقط على الملكية الفردية بل ينسحب أيضاً على الملكية الجماعية أي الملكية العامة، التي يجب أن تحظى بالحماية نفسها، و ضمن الحدود ذاتها، المقررة لحق الملكية الفردية".

" و بما أنه إذا كان من الجائز إنتزاع الملكية الفردية من الأفراد، وفقاً للأحوال و بالوسائل و الصيغ التي يسمح بها القانون، عن طريق الإستملاك أو التأمين وفيما لا يتعارض مع أحكام الدستور وبالتالي تحويل الملكية الخاصة إلى ملكية جماعية، أو تحويل المشروع الخاص إلى مشروع عام، فإنه ليس ما يمنع قياساً على ذلك وبالمقابل تحويل الملكية الجماعية إلى ملكية خاصة، و بالتالي تحويل المشروع العام إلى مشروع خاص...."

---

[39] لقد تناول هذا الطعن و الذي سبق و ذكرناه الفقرة 3 من المادة الأولى و مطلع المادة الثانية، و الفقرة "ه" من المادة الثامنة، من قانون الخصخصة (2000/228)

"وبما أن خصخصة المرافق العامة يجب أن تخضع لقواعد تحفظ للمشترع تقريرها بموجب قانون، وأن يتم ذلك تحقيقاً لمصلحة عامة،ومقابل تعويض عادل و مسبق".

"وبما أن هذه القواعد تجد سندها الدستوري في المادة 15 من الدستور، التي ينسحب تطبيقها على الدولة و ليس فقط على الأفراد...."

"وبما أن الخصخصة أو تحويل ملكية المشروع العام إلى القطاع الخاص يماثل و يوازن بصورة عكسية عملية التأميم التي يتم بموجبها تحويل ملكية المشاريع الخاصة إلى ملكية عامة، سنداً للمادة 15 من الدستور، و بالتالي فإن الخصخصة التي تراعي شروط المادة 15 من الدستور، أي الشروط نفسها، و بصورة عكسية، التي يتم بها التأميم، من أجل معالجة الوضع الإقتصادي و المالي لا تكون إذاً مخالفة للدستور".

أما بالنسبة للمادة 89 من الدستور، نجد بأن التحليل الظاهري و الأولي لهذه المادة[40] يدفعنا إلى القول بأن المشرع اللبناني قد حظر إجراء أي تصرف على موارد البلاد الطبيعية، و المصالح ذات المنفعة العامة خارج إطار الإلتزامات أو الإمتيازات و تبنيه لفكرة التفويض **La delegation** كوسيلة لإدارة موارد مرافق الدولة، و دون الأخذ بفكرة التنازل أو التحويل الواردة في المواد الأولى والثانية من قانون الخصخصة، و هنا يطرح التساؤل التالي : هل يشكل قانون الخصخصة مخالفة لللدستور؟ أم أنه يجب تفسير المادة 89 تفسيراً مرناً يتوافق مع مصلحة البلاد و نظامها الإقتصادي الحر كما جاء في مقدمة الدستور......!

في الواقع، إن المادة 89 من الدستور تحتمل قيداً من جهد و تفسيراً مرناً يحافظ على دستورية قانون الخصخصة، من جهة أخرى، فالقيد يتمثل بأنه لا يمكن إستغلال أو إدارة مورد من موارد البلاد الطبييعية خارج الإلتزام أو الإمتياز، و هذا يعني أن الخصخصة بمعنى التحويل أو البيع الكلي أو الجزئي لا يجوز أن تتم من الناحية الدستورية.

أما لجهة التفسير المرن و الذي ترتبط فيه دستورية قانون الخصخصة، فهو يتمحور حول عبارة " مصلحة ذات منفعة عامة". فإذا أخذنا بحرفية النص لوصلنا إلى القول بأن جميع المشاريع العامة أو المرافق العامة الإقتصادية في لبنان، لا يمكن إستغلالها إلا عن طريق الإلتزام أو الإمتياز و

---

[40] المادة 89 من الدستور: "لا يجوز فتح أي التزام أو أمتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية، أو مصلحة ذات منفعة عامة، أو أي إحتكار، إلا بموجب قانون وإلى زمن محدود".

بصورة حصرية، و بالتالي لم يعد بالإمكان خصخصة أو بيع بعض المؤسسات العامة الإستثمارية، كمحصلة كهرباء لبنان، أو مصلحة الحديد و النقل المشترك أو شركة الهاتف الثابت بغية بيعه إلى القطاع الخاص.

مما لا شك فيه أن عبارة "مصلحة ذات منفعة عامة" هي عبارة غامضة، على إعتبار أن الفقه والإجتهاد لم يوصلا بعد إلى تحديد المنفعة العامة.

أمام هذه المشكلة الناجمة عن الغموض و عدم الوضوح ، جاء إجتهاد المجلس الدستوري في القرار 2000/4 ليحسم المسألة إلى حد كبير فاعتبر "أن المادة 89 من الدستور تجيز من جهة، منح التزام أو إمتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو إحتكار شرط أن تقتضيه المصلحة العامة و أن يكون مقروناً بسن قانون و لمدة محددة، و لا تمنع هذه المادة من جهة ثانية، تحويل مشروع عام إلى مشروع خاص، عن طريق ما يسمى بالخصخصة و بالشروط نفسها". كما اعتبر، وهنا بيت القصيد أن القبول بخصخصة المشاريع العامة أو المرافق العامة يتوقف على طبيعة النشاطات العامة المراد خصخصتها، مما يقتضي التمييز بين المرافق العامة القابلة للخصخصة، والمرافق العامة غير القابلة لها .

وفي هذا الإطار، ميز المجلس الدستوري بين المرافق العامة الدستورية أي المرافق العامة الوطنية[41] التي يتطلب الدستور وجودها و التي يجب أن تبقى حقلاً محفوظاً للقطاع العام أي حكراً على الدولة و مؤسساتها كالمرافق العامة ذات الصفة الإدارية، و بين المرافق العامة الأخرى و التي يمكن أن تكون محلاً أو موضوعاً للخصخصة.

إذا كان هذا التمييز الذي قام به المجلس الدستوري قد ساهم كثيراً في توضيح الغموض المحيط بتفسير المادة 89 من الدستور و خاصة تعبير "مصلحة ذات منفعة عامة" إلا أن هذا الغموض لا يزال قائماً بالرغم من ذلك، فما هو المقصود بالتحديد بالمرافق العامة الدستورية أو الوطنية والمرافق العامة غير الدستورية؟ و ما هو معيار التمييز الحاسم بينهما ؟

كما أنه لا يمكننا الجزم بأن ما يعتبر اليوم مرفقاً عاماً دستورياً سيظل معتبراً كذلك في المستقبل و لا يمكن تخصيصه. و ذلك لأن مفهوم الخصخصة مفهوم نسبي و متطور جداً، ويرتبط

---

[41] يمكن أن نعطي مثالاً عليها : المرافق المتعلقة بالدفاع و العدل و الشؤون الخارجية للدولة

بعدة عوامل منها إقتصادية و مالية و إجتماعية كما يرتبط أيضاً و بشكل مباشر بالسياسة العامة و مدى إتساع أو ضيق دورها التدخلي في النشاط الإقتصادي.

وكما نعلم اليوم، فقد إتسعت الخصخصة و اصبحت تشمل مجالات لم يكن متوقعاً تحويل المشروعات العامة فيها إلى القطاع الخاص. فبالإضافة إلى خصخصة المشروعات العامة التقليدية في القطاعات الصناعية و الزراعية و التجارية، فقد إتجهت برامج الخصخصة نحو مشروعات البنية التحتية، كالمياه و الصرف الصحي و الطاقة الكهربائية و المطارات و النقل و الإتصالات، كما طالت الخصخصة أيضاً قطاعات كالسجون و البريد و مساكن لإيواء القوات المسلحة كما هو حاصل في الولايات المتحدة الأميركية.

فقرة ثانية : قانون الخصخصة اللبناني ومبدأ الإختصاص التشريعي:

نصت المادة الثانية من قانون الخصخصة رقم 2000/228 على أنه "يتم تحويل ملكية المشروع العام أو إدارته إلى القطاع الخاص بقانون ينظم القطاع الإقتصادي المعني بعملية التحويل".

وعليه فإن المشرع اللبناني ربط عملية الخصخصة بمبدأ الإختصاص التشريعي وذلك ليس بمستغرب ، فصلاحية البرلمان التشريعية في لبنان مطلقة من أي قيد دستوري، لا بل أن الدستور ذاته ربط بعض المواضيع إلزاماً بقانون كالمواد 2، 6، 8، 11 و 12 (من الدستور). كما أن هذا المبدأ سبق للمادة 15 من الدستور و إن كرسته خاصة على مستوى الملكية حيث نصت على أن "الملكية في حمى القانون ، و بعد تعويضه عنه تعويضاً عادلاً".

بالمقابل هناك إشكالية يطرحها مبدا الإختصاص التشريعي ، يدور محورها حول النظام العام للمؤسسات العامة . فعملاً بالمرسوم رقم 72/4517 باتت المؤسسة العامة تنشأ و تندمج و تلغى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء (م3) و هذا يعني أنه بالإمكان إجراء الخصخصة على مؤسسة عامة إستثمارية تتولى مشروعاً عاماً بمرسوم وذلك عن طريق دمجها بإحدى شروطات القطاع الخاص، الأمر الذي يتناقض مع ما ورد في المادة الثانية من القانون رقم 228./2000[42]

أما في فرنسا، و نظراً لتوزيع الصلاحات التشريعية، إعتبر المجلس الدستوري في قرار له بتاريخ 1982/1/16 أن أحكام المادة 34 من الدستور لا تلزم بتدخل المشرع في كل مرة يراد فيها

[42] رسالة دبلوم دراسات عليا في القانون العام بعنوان "طرق إدارة المرافق العامة" المؤسسات العامة و الخصخصة"، إعداد الطالب وليد حيدر جابر، إشراف : الدكتور : سامي سلهب، بيروت 2000، ص 15

إجراء عملية تحويل من القطاع العام إلى القطاع الخاص، فالسلطة التنفيذية يعود لها تقرير خصخصة المشاريع العامة التي يكون فيها القطاع العام مالكاً بنسبة ضئيلة بالمقارنة مع القطاع الخاص. **وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 1987/1/2 بقضية ELF**[43]**. أما المشاريع العامة المراد تحويلها إلى القطاع الخاص، و التي يكون فيها القطاع العام مالكاً لأكثر من 50% من أسهمها، فإنها تدخل في إختصاص المشرع.**

على أية حال ، إذا كان القانون رقم 2000/228 قد أخضع الخصخصة لمبدأ الإختصاص التشريعي إلا ان ذلك لا يمنع طرح عدة تساؤلات تتعلق بمدى تعارض مفهوم الخصخصة مع المادة 89 من الدستور و القرار التشريعي رقم 144 تاريخ 1925/6/10. فالمادة 89 المذكورة تنص على أنه لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لإستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو إحتكار إلا بموجب قانون و إلى زمن محدود.

كما أن المادة الأولى من الفصل الأول من القرار 25/144 تاريخ 1925/6/10 لا تجيز بيع الأملاك العمومية.

---

[43] Jean Paul Buffelant Lanore, JCA 1998 Fascicule 106 O.90

الخاتمة والتوصيات

بعد أن تناولنا في بحثنا الخصخصة من جوانب متعددة، إن كان من حيث مفهومها أو مبرراتها و أهدافها. و بعد أن عرضنا أهم أساليب الخصخصة و ألقينا الضوء على حسناتها و سلبياتها و إنتقلنا إلى توضيح شرعية الخصخصة في الدستور اللبناني، نخلص إلى أن الخصخصة كإستراتيجية أو سياسة إقتصادية أصبحت واقعة لا مجال لتفاديها خاصة في خضم حركة التحول والإصلاح المالي والإداري في الدولة وفق إستراتيجية مدعومة من قبل المؤسسات المالية الدولية وتحت ضغوطات هذه المؤسسات التي تقدم القروض الضخمة لبرنامج الخصخصة.

وقد إعتبرت الخصخصة أيضاً سبيلاً للخروج من ضعف القطاع العام وعجزه عن أداء الخدمات والأعمال بالشكل الصحيح والفعال و بسبب تدني مستواها. وكذلك اعتبرت كخطوة للخروج من الإقتصاد الموجه إلى إقتصاد السوق أو الإقتصاد الحر.

ونظراً لأن مساهمة القطاع العام في عملية التنمية والتطوير، وبحسب ما تبينه دراسات البنك الدولي، كانت دون المستوى المتوقع. دفع بالعديد من الدول النامية و المتقدمة إلى إعادة النظر في دور الدولة في الحياة الإقتصادية. فاتجهت الأنظار نحو الخصخصة طلباً لتحسين مستوى الإنتاج، وإنخفاض كلفته و تحقيقاً للكفاءة المطلوبة، أي بهدف تحسين الأداء الإقتصادي و ليس مجرد نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

وننظر أيضاً لعدم توفر الشروط الأساسية المؤاتية لإجراء إصلاح إداري حقيقي يعيد الإعتبار لمعايير الإنتاجية والتحديث والإنضباط المالي لا بد من اللجوء في كثير من الأحيان إلى سياسة الخصخصة. قد تحتاج الدولة أيضاً إلى تفعيل الإستثمار في البنى التحتية مثلاً وذلك من خلال إشراك القطاع الخاص لأنها عملية مكلفة وبحاجة إلى أموال طائلة تقدر بالمليارات. كما أن الحكومات تأمل من أن تتمكن من تخفيض الدين العام وبالتالي كلفة خدمته من خلال العائدات التي تجنيها من الخصخصة.

ولكن من ناحية أخرى على الحكومة التي تهتم بعمليات الخصخصة أن تمنع أي إمكانية للإحتكار و ذلك عن طريق إنشاء أكثر من مشروع لنفس المنتجات و الخدمات.

خلاصة لما تقدم أيضاً ، لا بد من القول بان المجلس الدستوري اللبناني قد حسم مسألة دستورية أو شرعية الخصخصة، و بالتالي فإن قانون الخصخصة (قانون رقم 2000/228) ينسجم ومن دون أدنى شك و أحكام الدستور اللبناني و خالصة المواد 18 و 89 منه.

إلا أن السؤال يدور حول ما تم تنفيذه من برنامج الخصخصخة قبل صدور هذا القانون، و قد اتفقت الحكومة اللبنانية مع عدد من الشركات لتوفير أنواع من الخدمات العامة بإستخدام أسلوب الـ B.O.T. تتمثل في ما يلي :

تنظيف الشوارع (شركة سوكلين)

الهاتف الخلوي (شركتي سليس و ليبانسيل)

مطار بيروت : خدمات البيع في السوق الحرة ، موقف السيارات ...

خصخصة البريد العام مثل ليبان بوست

وما يزيد من مشروعية هذا التساؤل ، هو الشك في مصداقية الدولة إن لجهة إعتمادها الشفافية و المراقبة و التطبيق، أو لعدم تمكنها من تقديم ضمانات لإستمرار الأداء المنتظم للمشاريع العامة المخصصة.[44]

بقي لنا أن نشير إلى نظام الأملاك العامة و المتثمل في القرار التشريعي رقم 144 تاريخ 1925/6/10. فالمادة الأولى منه تنص على أن الأملاك لا يمكن حجزها أو ترتيب أية حقوق عينية عليها كالرهن و التأمين و الإنتفاع و ما إليها . و عليه فإن أي تصرف من هذا القبيل يعد باطلاً و بالتالي فإن نظام الأملاك العامة هذا يضع بدون شك قيداً هاماً على عملية الخصخصة قد تصل إلى حد الأضرار الفعلي بها. مما يستوجب القيام بخطوة تشريعية تؤمن الإنسجام و التوافق بين قانون الخصخصة الحالي و النظام المذكور .

وأخيراً، لا بد من التذكير بضرورة النظر إلى الخصخصة كظاهرة محققة لأهداف إستراتيجية تضعها الحكومة في سياق سياستها العامة كخطة شاملة و مستقبلية للإقتصاد بشكل عام ولكل قطاع على حدة وليس مجرد محققة لأهداف مؤقتة.

---

[44] نعطي مثالاً على ذلك ما هو حاصل بين الدولة وشركتي الخلوي، حيث أدّى على إهمال الدولة لممارسة دورها الرقابي إلى دفع الشركتين لتجاوز الحدود المرسومة لهما في العقد.

إنه من المستحيل ونحن الآن نعيش عصر العولمة أن نتجاهل ما يحدث في العالم من تغيرات وتحولات بإتجاه إلغاء كل الشروط والقيود التي تعوق تكوين الحركة أفقياً وعامودياً لأنظمة السوق الإقتصادية العالمية ، على قاعدة تطوير الأنشطة القطاعية الخاصة والعامة والشراكة بين القطاعين العام والخاص وإن مهمة القطاع العام المتمثل بالدولة هو التشريع وتحديث القوانين وتسهيل مهمة الشراكة بين القطاعين العام والخاص لمواكبة التطور الهائل في نظام الإتصالات في خضم عصر العولمة، التي تدفعنا إلى الإرتقاء بالإمكانات المتوفرة ومحاولة الإستفادة منها لكي نتمكن من الإفلات من مفاهيمنا الإقتصادية الضيقة والجامدة، والسعي إلى التجديد في الأساليب والأدوات وإطلاق الحرية الفردية الإقتصادية وعدم الإحتكار لإقتصاد المعرفة، ونظراً للدور المهم الذي تلعبه المؤسسات الخاصة في تفعيل الآداء الإقتصادي الوطني فإن التجديد في الرؤية والأساليب يقتضي الإنطلاق في خصخصة موضوعية للمؤسسات العامة وهو ما سيوفر على الدولة الكثير من الإلتزامات المادية والتخفيف من رعاية هذه القطاعات الخاسرة والغير منتجة، مما لا شك فيه هذه الخصخصة ستوفر المزيد من فرص توظيف المدخرات في مجالات الإستثمار وتوفير فرص عمل والحد من هجرة الأدمغة الشابة إلى الخارج سعياً وراء لقمة العيش الكريم وتأمين مستقبل أفضل.

إن نجاح الخصخصة وإعتماد نظام B.O.T كخيار إقتصادي يتوقف على الدور الفاعل للدولة التي يفرض عليها صياغة التشريعات القانونية المناسبة وإعداد السياسات العامة وخاصة الإقتصادية الملائمة. وكان من ملامح خطة الرئيس الحريري وخاصة أن الخصخصة هي سياسة رئيسية في تخفيف حدة الدين العام وفي تخفيض عجز الموازنة، فعملية التحول إلى القطاع الخاص لإدارة القطاع العام وأي مرفق عام قابل للخصخصة على نظام البوت B.O.T في لبنان بدأت بالتشكل تحت وطأة إنحراف القطاع العام وأدائه وإرتدادته السيئة على الإقتصاد الوطني. في حين أن غاية الخصخصة في الدول الرأسمالية المتقدمة هدفها ليس التخلص من خسائر المؤسسات العامة أو أعبائها أو الحصول على الأموال لتسديد الديون وتغطية العجز وإنما جرى **الأخذ بها تأسيساً على أن الدولة ليست أفضل صاحب عمل.**

تسلك الدول طرقاً مختلفة لإدارة المرافق العامة فقد تقوم بإستغلالها بنفسها وقد تعهد للقطاع الخاص بإستغلالها. وبعد دخول عصر العولمة وإتباعها نظام الإقتصاد الحر أخذت عقود الإمتياز بعداً جديداً فلم يعد الغرض منه إدارة المرفق العام فقط، بل أصبح أحد أساليب تحويل إنشاء وتشغيل

وإعادة مشروعات البنية التحتية والمرافق العامة ، وعرف هذا البعد الجديد لعقد الإمتياز أو ما يسمى البوت B.O.T وقد ساعد على إنتشار التطور التكنولوجي الهائل وظهور شركات متعددة الجنسيات وإستعمال الكمبيوتر والإنترنت على نطاق واسع وفي دقة متناهية.

خلاصة لما تقدم أيضاً، لا بد من القول بأن المجلس الدستوري اللبناني قد حسم مسألة دستورية أو شرعية الخصخصة، وبالتالي فإن قانون الخصخصة (قانون رقم 2000/228) ينسجم ومن دون أدنى شك وأحكام الدستور اللبناني وخالصة المواد 18 و89 منه.

إلا أن السؤال يدور حول ما تم تنفيذه من برنامج الخصخصة قبل صدور هذا القانون، وقد إتفقت الحكومة اللبنانية مع عدد من الشركات لتوفير أنواع من الخدمات العامة بإستخدام أسلوب الـ B.O.T تتمثل في ما يلي:

تنظيف الشوارع (شركة سوكلين)

الهاتف الخلوي (شركتي سليس وليبانسيل) (ALFA. M.T.C)

مطار بيروت: خدمات البيع في السوق الحرة، موقف السيارات...

خصخصة البريد العام مثل ليبان بوست

ما يزيد من مشروعية هذا التساؤل، هو الشك في مصداقية الدولة إن لجهة إعتمادها الشفافية والمراقبة والتطبيق، أو لعدم تمكنها من تقديم ضمانات لإستمرار الأداء المنتظم للمشاريع العامة المخصصة.

بقي لنا أن نشير إلى نظام الأملاك العامة والمتمثل في القرار التشريعي رقم 144 تاريخ 1925/6/10. فالمادة الأولى منه تنص على أن الأملاك لا يمكن حجزها أو ترتيب أية حقوق عينية عليها كالرهن والتأمين والإنتفاع وما إليها. وعليه فإن أي تصرف من هذا القبيل يعد باطلاً وبالتالي فإن نظام الأملاك العامة هذا يضع بدون شك قيداً هاماً على عملية الخصخصة قد تصل إلى حد الأضرار الفعلي بها. مما يستوجب القيام بخطوة تشريعية تؤمن الإنسجام والتوافق بين قانون الخصخصة الحالي والنظام المذكور.

وأخيراً، لا بد من التذكير بضرورة النظر إلى الخصخصة كظاهرة محققة لأهداف إستراتيجية تضعها الحكومة في سياق سياستها العامة كخطة شاملة ومستقبلية للإقتصاد بشكل عام ولكل قطاع على حدة وليس مجرد محققة لأهداف مؤقتة.

التوصيات:

- ضرورة إجراء الدراسات والإحصاءات للوقوف على إيجابيات وسلبيات عقود البوت B.O.T من قبل الجهة المختصة وعلى الدولة أن تحرص على أن تأخذ هذه الإيجابيات والسلبيات في عين الإعتبار عند وضع القانون الذي سينظم هذه المسألة للوقوف على نقاط القوة والضعف.

- إنشاء أجهزة حكومية رقابية وتنظيمية يوكل إليها أمر مراقبة تشغيل عقد البوت B.O.T. ويجب أن تكون هذه الأجهزة مستقلة عن الأجهزة الحكومية التي تقوم بتقديم خدمات مماثلة، ويجب إنشاء هذه الأجهزة قبل البدء في عملية التلزيم أو التشغيل وليس بعدها.

- يلزم إلى جانب حرص الدولة على جذب الإستثمارات من الخارج أن يتزامن معه حرصها على نقل آخر التطورات التكنولوجية والعلمية في مجال نشاط قطاع الإتصالات لدرجة تصل إلى جعل ذلك شرطاً أساسياً وجوهرياً في الإتفاقيات المبرمة في هذا الشأن.

- ضرورة النص في العقد على أن تطبق قوانين دولة مقر المشروع على منازعات عقد البوت B.O.T لما لقوانين الدولة الأجنبية من مخاطر وتبعات لا تحمد عقباها على المرافق العامة في الدولة.

- يمكن تسوية المنازعات في عقد ألـ B.O.T عن طريق الوسائل الودية، كالتفاوض والوساطة والخبرة الفنية والمحاكم المصغرة ذات الصلة وعدم اللجوء إلى حل النزاع عن طريق المحاكم الدولية ذات الصلة.

- إن عقود البوت B.O.T شأنها شأن أي عقد إداري آخر ينتهي نهاية طبيعية بإنتهاء مدة العقد. إذ أن عقود B.O.T من العقود الزمنية التي تنتهي بإنتهاء مدتها وقيام كل طرف بالوفاء بإلتزاماته.

- يتحمل القطاع الخاص مخاطر التحويل والتنفيذ وفقاً للإطار القانوني والزمني المتفق عليه ومخاطر عدم الوصول إلى مستويات الجودة المطلوبة.

- يقتصر دور الدولة على تحديد مستويات الجودة والإشراف والرقابة.

الملاحق

لائحة المراجع:

الكتب:

- د. إلياس ناصيف: سلسلة أبحاث قانونية مقارنة، عقد أل B.O.T، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، الطبعة السادسة، 2006.
- علي صادق، د. معبد الجارحي: جهود ومعوقات التخصيص في الدول العربية، سلسلة بحوث ومناقشات ورش العمل، العدد الأول، 1995.
- حازم البيلاوي: دور الدولة في الإقتصاد، الطبعة الأولى، مصر، دار الشروق، ص 1998.
- محمود محمد فهمي: بحث في عقود أل B.O.T، الأسس العامة للعقود الإدارية، مصر، مطبعة البحيرةن 2005
- د. يعرب محمد الشرع، دور القطاع الخاص في إدارة المرافق العامة الإقتصادية، الطبعة الأولى، دمشق، دار الفكر، 2010
- Jean Paul Buffelant lanare, JCA 1998 fascicule 156

رسائل دراسات عليا

- وليد أحمد حيدر جابر: إعداد رسالة من شرقي القانون العام، بعنوان "طرق إدارة المرافق العامة، المؤسسات العامة والخصخصة"، إشراف د. سامي سلهب، بيروت، 2000.

قوانين:

قانون الخصخصة اللبناني رقم 228 31 أيار 2000

فزلكة الموازنة 2000

قانون الإتصالات 431/ 2002

خطة الإتصالات 2020 حزيران، 2015

دراسات وندوات

- دراسة أعدّت من قبل التوجهات المستقبلية في دول مجلس التعاون الخليجي، البحرين، 1992 مراجعة مكتبة الأسكوا بيروت.
- دكتور نجيب عيسى، اللجنة الإقتصادية لغرب آسيا، في دول الأسكوا ذات الإقتصاد المتنوع، 1995، مراجعة مكتبة الأسكوا، بيروت.
- دراسة أعدّت من قبل ندوة التوجهات المستقبلية للخصخصة في دول مجلس التعاون الخليجي، البحرين 1995.
- دكتور سمير مقدسي، ندوة عقدت في نقابة المهندسين، تحت عنوان الخصخصة إشكاليات ومحاذيره، 2000.

الدوريات:

المجلات:

مجلة التقرير، 1993

مجلة إقتصاد وأعمال، كانون الأول 1995

إقتصاد وأعمال، آب 1998

إقتصاد وأعمال، شباط 1999

إقتصاد وأعمال

مجلة القضاء المالي، تموز 1997

الحياة النيابية، مجلد 12، 1994

الحياة النيابية، مجلد 32، 1999

الجرائد

الجريدة الرسمية، العدد 24، 2000/6/2

جريدة السفير، العدد 8290، 1999

جريدة السفير، العدد 8625، 2000

جريدة الأنوار، 1996/3/10

جريدة النهار، 1992/2/6

جريدة النهار، العدد 20652، 2000

جريدة النهار، العدد 20638، 2005

فهرس المحتويات